

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
1.	2013-GC-4	Divers Verschiedenes	Communications Mitteilungen				
2.	2018-DSJ-117	Loi Gesetz	Modification de la loi sur la Police cantonale Änderung des Gesetzes über die Kantonspolizei	Entrée en matière, 1re et 2e lectures Eintreten, 1. und 2. Lesungen	Nicolas Bürgisser Rapporteur-e / Berichterstatter/-in Maurice Ropraz Représentant-e du Gouvernement / Regierungsvertreter/-in		I
3.	2018-GC-150	Motion Motion	Avances pour l'entretien des enfants : modification de la LACC Vorschüsse für den Unterhalt der Kinder: Änderung des EGZGB	Prise en considération Erheblicherklärung	Bertrand Morel Auteur-e / Urheber/-in Elias Moussa Auteur-e / Urheber/-in Anne-Claude Demierre Représentant-e du Gouvernement / Regierungsvertreter/-in		

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
4.	2018-GC-178	Postulat Postulat	Risque de pénurie de médecins de famille dans le canton de Fribourg <i>Drohender Mangel an Hausärzten im Kanton Freiburg</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Julia Senti Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Ralph Alexander Schmid Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Anne-Claude Demierre Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
5.	2019-GC-118	Postulat Postulat	Favoriser l'installation de médecins de famille dans le canton <i>Förderung der Niederlassung von Hausärztinnen und Hausärzten im Kanton</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Anne Meyer Loetscher Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Chantal Pythoud-Gaillard Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Anne-Claude Demierre Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
6.	2019-GC-23	Postulat Postulat	Contrôle des assureurs maladie en rapport avec les dettes impayées <i>Kontrolle der Krankenversicherer im Zusammenhang mit den ausstehenden Schulden</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Antoinette Badoud Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Olivier Flechtner Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Anne-Claude Demierre Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

N°	Signature <i>Signatur</i>	Genre <i>Typ</i>	Affaire <i>Geschäft</i>	Traitement <i>Behandlung</i>	Personnes <i>Personen</i>	Remarques <i>Bemerkungen</i>	Cat. <i>Kat.</i>
7.	2019-DSAS-52	Rapport <i>Bericht</i>	Pour un contrôle des assureurs maladie en rapport avec les dettes impayées (Rapport sur postulat 2019-GC-23) - Suite directe <i>Kontrolle der Krankenversicherer im Zusammenhang mit den ausstehenden Schulden (Bericht zum Postulat 2019-GC-23)</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Anne-Claude Demierre Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		



Message 2018-DSJ-117

24 juin 2019

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur la Police cantonale

1. Origine et nécessité du projet	2
2. Introduction d'un concept de gestion des menaces	2
2.1. Nécessité du projet	2
2.2. Définition et but de la gestion des menaces	3
2.3. Situation actuelle: faiblesse du cadre légal pour une collaboration interdisciplinaire	3
2.3.1. Echange de données	4
2.3.2. Secret de fonction et secret professionnel	4
2.3.3. Révélation de données dans le cadre d'une procédure pénale	5
2.3.4. Autres bases légales	5
2.4. Droit comparé	6
2.4.1. Zurich	6
2.4.2. Bâle-Campagne	6
2.4.3. Soleure	6
2.5. Système proposé	6
2.5.1. Organisation (ad articles 30g, 30h et 30i du projet)	6
2.5.2. Mesures (ad art. 30j du projet)	9
2.5.3. Communication de données dans le cadre de la gestion des menaces (ad art. 38c, 38d et 38h du projet)	9
2.5.4. Surveillance (ad art. 30k du projet) et Haute surveillance (ad art. 30l du projet)	10
2.6. Evaluation du risque	11
3. Adaptations au système d'information Schengen (SIS II)	11
4. Recherche de personnes condamnées	12
4.1. Compétences actuelles en matière de localisation d'une personne disparue (art. 31c LPol)	12
4.2. Compétences d'ordonner et d'autoriser la recherche de personnes condamnées (art. 36 LSCPT / 31c projet LPol)	12
5. Modifications mineures	13
5.1. Modification de la loi du 12 novembre 1981 d'application de la législation fédérale sur la circulation routière (LALCR; RSF 781.1)	13
5.2. Modification de la loi du 15 juin 2012 concernant la protection de l'enfant et de l'adulte (LPEA; RSF 212.5.1)	13
5.3. Autres modifications	13
6. Résultats de la consultation	13
7. Commentaire des articles	14
8. Conséquences du projet	19
8.1. Conséquences financières et en personnel	19
8.2. Incidences sur la répartition des tâches Etat-communes, conformité du projet au droit supérieur et évaluation de la durabilité du projet	19

1. Origine et nécessité du projet

La loi du 15 novembre 1990 sur la Police cantonale (LPol; RSF 551.1) a connu plusieurs modifications depuis son adoption il y a bientôt 30 ans. La dernière révision en date remonte à 2013 (mesures d'investigation secrète).

Dans les grandes lignes, la présente révision de la loi sur la police cantonale se conçoit sous quatre aspects (dans l'ordre d'importance).

Premièrement, une nouveauté est introduite. Il s'agit d'un concept de gestion des menaces visant à prévenir des actes de violence de personnes dites à risques, par la détection précoce, la collaboration interdisciplinaire et la collecte et l'échange de données. Ce concept est concrétisé par la création d'une unité de gestion des menaces au sein de la Police cantonale. Il correspond à la nécessité de répondre le plus efficacement possible au risque toujours plus prégnant de commission d'actes de violence. Ce concept de gestion des menaces répond en outre à l'une des recommandations du Plan d'action national de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent (PAN). Il constitue également un axe de la politique de lutte contre la criminalité 2018–2021 arrêtée conjointement par le Procureur général et le Conseil d'Etat, en vertu de l'article 67 al. 3 let. c de la loi du 31 mai 2010 sur la justice (LJ; RSF 130.1).

Deuxièmement, afin de combler une lacune juridique cantonale découlant de la mise en œuvre du Système d'information Schengen II (SIS II), il est proposé d'introduire, dans la LPol, une nouvelle base légale applicable aux signalements selon l'art. 36 de la décision 2007/533/JAI du Conseil de l'Union européenne du 12 juin 2007 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du Système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II).

Troisièmement, la nouvelle loi fédérale du 18 mars 2016 sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (LSCPT; RS 780.1) prévoit deux bases légales réglant la recherche de personnes disparues et la recherche de personnes condamnées. Il convient dès lors d'adapter la législation cantonale afin de supprimer un conflit de norme, respectivement régler la compétence des autorités cantonales en la matière.

Enfin, il est apparu que certaines dispositions de la LPol étaient devenues obsolètes du point de vue de l'organisation et de l'évolution des activités de la Police cantonale, raison pour laquelle il est proposé de procéder, en plus des modifications précédemment mentionnées, à des modifications mineures de la LPol afin d'assurer une cohérence systématique et une cohérence opérationnelle.

2. Introduction d'un concept de gestion des menaces

La gestion des menaces s'inscrit dans le cadre des tâches régaliennes de l'Etat d'assurer la sécurité de ses citoyen-ne-s et de prévenir les risques, grâce au travail de police. De manière schématique, le travail policier peut être appréhendé sous deux aspects.

D'une part, le travail *réactif* qui consiste à réagir aux phénomènes criminogènes et aux troubles à l'ordre public par un travail d'enquête policière et d'investigations scientifiques ou par des moyens d'intervention répressifs. Ce travail réactif se situe, bien souvent, dans le cadre de la procédure pénale (procédure préliminaire, art. 299ss du code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007, CPP; RS 312.0). L'ouverture d'une procédure pénale présuppose l'existence d'un soupçon initial suffisant qu'une infraction pénale ait été commise.

D'autre part, le travail *préventif* qui vise à prévenir les phénomènes criminogènes et les troubles à l'ordre public, par un travail de recherche d'informations et de renseignements (investigations préliminaires) dont l'assise légale se trouve dans le droit cantonal de police (art. 33a – observation préventive, 33b – recherches préventives secrètes et 33c – investigation préventive secrète – LPol), ainsi que dans la loi fédérale du 25 septembre 2015 sur le renseignement (LRens; RS 121).

La gestion des menaces s'inscrit dans le champ d'action préventif du travail policier mais se situe le plus souvent en dehors de la procédure pénale, en amont comme en aval, sans toutefois l'exclure totalement, les deux aspects étant parfois intrinsèquement liés (ex. commission d'infractions antérieure aux menaces actuelles). La gestion des menaces nécessite dès lors des dispositions légales spéciales qui englobent une réalité sécuritaire tout à fait spécifique.

2.1. Nécessité du projet

Un certain nombre de drames se sont produits au cours des dernières années en Suisse (ex. tuerie au Parlement de Zoug en 2001, parricide de Pfäffikon en 2015, attaque à la hache à Flums en 2017) comme à l'étranger (ex. attaque au moyen d'un véhicule à Münster, Allemagne en mai 2018). Le canton de Fribourg n'a pas été épargné, en témoigne par exemple le saccage du service social de la commune de Romont en janvier 2017. Les personnes ayant commis ces actes de violence étaient connues des services de l'Etat, mais l'échange d'informations s'était heurté à un manque d'organisation et/ou aux règles strictes en matière de protection des données et de secret professionnel.

La nécessité d'une gestion des menaces se situe à deux niveaux. Premièrement et sous l'angle sécuritaire, il faut protéger des tiers de la commission, à leur rencontre, d'infractions graves dont le risque est avéré. Deuxièmement et sous l'angle social, il convient d'offrir une issue favorable, par des mesures de

soutien, à des personnes en proie à une forme de désespoir ou qui vivent une situation personnelle tourmentée qui les amènent à envisager des actes de violence.

Il convient également de relever l'importance de la gestion des menaces dans deux cas spécifiques: la lutte contre la violence domestique et la lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent. Dans les situations de violence domestique, il existe de nombreux spécialistes appelés à intervenir au long de la procédure (Police cantonale, Ministère public, centres de consultation d'aide aux victimes, médecins, psychologues, Service de l'enfance et de la jeunesse). Le concept de gestion des menaces permet d'atteindre une politique de lutte contre la violence domestique plus efficace et de réduire le risque de passage à l'acte ou de récurrence, par une action globale et immédiate et par la communication interinstitutionnelle d'informations. Les cantons qui appliquent déjà un concept de gestion des menaces relatent que dans 50% des cas, les alertes données dans le cadre de la gestion des menaces concernent des situations de violences domestiques. A cet égard, il convient de relever que le concept d'action «*Violence au sein du couple et ses impacts sur la famille*» du Conseil d'Etat pour le canton de Fribourg¹ met en exergue la gestion coordonnée des menaces comme prioritaire et urgente. Toujours en lien avec les violences domestiques, il convient encore de souligner que la gestion des menaces s'inscrit parfaitement dans le cadre de la nouvelle loi fédérale du 14 décembre 2018 sur l'amélioration de la protection des victimes de violences.

Enfin, le plan d'action national de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent (PAN²) recommande la mise en place et l'introduction d'un concept de gestion des menaces (mesure 14).

2.2. Définition et but de la gestion des menaces

La gestion des menaces peut être définie comme le processus standardisé visant à empêcher des personnes présentant un potentiel de dangerosité («personnes à risques») de commettre des actes de violence susceptibles de porter gravement atteinte à l'intégrité de tiers, moyennant l'implication d'un réseau interdisciplinaire de spécialistes et d'interlocuteurs et interlocutrices du terrain. La gestion des menaces s'appuie sur l'analyse précoce de certains comportements laissant indiquer un risque accru de commission d'actes de violence.

La gestion des menaces est un processus interdisciplinaire préventif accompagnant individuellement chaque cas particulier («gestion de cas» ou «case management», en anglais), en présence de risques factuels et tangibles. Une gestion des

menaces durable telle que conçue dans le présent projet nécessite la présence d'une unité fixe au sein de la Police. Cette unité doit être soutenue par des spécialistes issus en particulier des domaines de la santé mentale, des préfectures et des justices de paix et accompagnée d'un réseau au sein de tous les échelons publics et privés concernés (cf. détail de la structure du projet au chapitre 2.5). La gestion des menaces prévoit donc une approche préventive, mais aussi une approche orientée vers des solutions pour les personnes à risques, le but étant que la personne retrouve pied et sorte durablement de sa situation personnelle troublée.

Les cas d'application typiques de la gestion des menaces concernent notamment les violences domestiques, le harcèlement obsessionnel (stalking), les menaces substantielles, qu'elles soient ouvertes, cachées, anonymes ou identifiées, les comportements quérulents, les comportements violents liés à des troubles mentaux ou encore le harcèlement sexuel. Il convient de préciser que les infractions portant atteinte à des installations ne rentrent qu'indirectement dans le champ d'application de la gestion des menaces. Les dommages à la propriété sont en effet une problématique à considérer sous l'angle pénal, sauf à considérer qu'ils interviennent dans le contexte global d'une menace entrant dans le champ d'application de la gestion des menaces.

Dans le contexte de la gestion des menaces, une attention particulière est donnée à la protection des victimes. Ainsi, la sécurité et l'intégrité physique, psychique et sexuelle des victimes potentielles doit être assurée en visant à trouver une solution pour la personne représentant un danger et de ce fait empêcher durablement le passage à l'acte.

Enfin, la gestion des menaces permet d'offrir un cadre d'écoute aux services de l'Etat, des communes et d'autres institutions qui font régulièrement l'objet de menaces dans le cadre de leur activité. Il convient à cet égard de rappeler que certains services publics et leurs employé-e-s font quotidiennement l'objet de menaces de la part de personnes; il convient dès lors d'offrir un soutien et un appui à ces services dans l'appréciation du risque.

2.3. Situation actuelle: faiblesse du cadre légal pour une collaboration interdisciplinaire

A l'heure actuelle, dans le canton de Fribourg, aucune collaboration interdisciplinaire ni aucun échange d'informations entre les services des administrations publiques cantonale et communale ne sont formalisés. Il n'existe pas de processus standardisé d'annonce et de suivi des cas, alors que de nombreux services de l'Etat et des communes sont confrontés régulièrement à de telles personnes à risques. La Police cantonale collecte et analyse les informations qui remontent à elle et dénonce les faits constitutifs d'infractions. Elle ne dispose pas à cet effet d'une cellule de gestion professionnelle et centralisée. Le constat ainsi est clair: chaque service dis-

¹ Disponible à cette adresse: https://www.fr.ch/sites/default/files/2018-08/concept_violence_au_sein_du_couple_conseil_detat_juin_18.pdf (consulté le 6 décembre 2018).

² Disponible à cette adresse: <https://www.ejpd.admin.ch/dam/data/ejpd/aktuell/news/2017/2017-12-04/171204-nap-f.pdf> (consulté le 6 décembre 2018).

pose potentiellement d'informations préoccupantes liées à des personnes à risques mais, en l'absence de recoupement de ces informations, le risque ne peut précisément pas être évalué. Dans les exemples mentionnés plus haut (cf. chapitre 2.1), l'analyse des cas *a posteriori* a permis de constater que chaque service et chaque acteur concernés disposaient d'une partie de l'information liée à la dangerosité de l'auteur-e d'actes de violence, mais l'absence de collaboration et d'échange d'informations a empêché de procéder à une évaluation du risque. Celui-ci s'est donc réalisé alors qu'il aurait sans doute pu être évité si ces cas avaient fait l'objet d'un monitoring et d'une collaboration interdisciplinaire.

Or, la collaboration interdisciplinaire nécessite une base légale qui en règle le principe et fixe le processus d'annonce des cas, en particulier en ce qui concerne le déliement du secret professionnel. Il s'agit en outre de prévoir des règles spécifiques concernant la collecte et l'échange de données entre les partenaires concernés par la gestion des menaces (cf. ci-dessous, chapitres 2.3.1 et 2.3.2).

Les développements ci-dessous démontrent la faiblesse d'un système actuel fait de règles disparates, régissant la menace et le risque sous des angles spécifiques et essentiellement réactifs, alors que la gestion des menaces nécessite une approche globale et préventive.

2.3.1. Echange de données

La collaboration interdisciplinaire dans le cadre de la gestion des menaces nécessite une collecte et une transmission de données personnelles qui peuvent être considérées comme sensibles. En effet, au sens de l'article 3 al. 1 de la loi du 25 novembre 1994 sur la protection des données (LPrD, RSF 17.1) les données sensibles sont des données personnelles se rapportant aux opinions ou activités religieuses, philosophiques, politiques ou syndicales, à la santé, la sphère intime ou l'appartenance à une race, à des mesures d'aide sociale ou à des sanctions pénales ou administratives et les procédures y relatives. Dans le cadre de la gestion des menaces, il est prévisible que de telles données sensibles soient présentes dans les informations collectées.

L'article 9 LPrD règle la collecte de données. En principe, les informations doivent être recueillies directement auprès de la personne concernée. Elles ne peuvent être collectées auprès d'organes publics ou de tiers que si une disposition légale le prévoit, si la nature de la tâche l'exige ou si des circonstances particulières le justifient.

L'article 10 LPrD permet la communication de données personnelles en l'existence d'une base légale ou si, dans le cas d'espèce:

- a. l'organe public qui demande les données en a besoin pour l'accomplissement de sa tâche;

- b. la personne privée qui demande les données justifie d'un intérêt à la communication primant celui de la personne concernée à ce que les données ne soient pas communiquées, ou que
- c. la personne concernée a consenti à la communication, ou les circonstances permettent de présumer un tel consentement.

Le droit cantonal ne prévoit actuellement pas de base légale autorisant la collecte et l'échange de données dans le cadre d'une collaboration interdisciplinaire de gestion des menaces. Les trois conditions alternatives prévues par la LPrD doivent être examinées au cas par cas, en retenant que la troisième condition (let. c) n'est pas applicable, au regard du fait que la personne à risque ne doit pas être informée de la collecte et l'échange de données la concernant, en tout cas dans la phase d'identification et d'évaluation du risque.

Reste enfin réservée la clause générale d'urgence, permettant la restriction d'un droit fondamental en cas de danger sérieux, direct et imminent (art. 38 Constitution du canton de Fribourg, RSF 10.1; art. 36 Constitution fédérale, RS 101). Cette clause d'urgence n'est toutefois qu'une solution réactive et qui n'a qu'une portée mineure dans le cadre de la gestion des menaces, étant entendu que cette dernière nécessite une collecte et un échange de données en amont d'une éventuelle réalisation du risque.

Au regard de la sensibilité des données qui doivent être traitées dans le cadre de la gestion des menaces et des atteintes nécessaires aux droits fondamentaux des personnes à risques, une base légale de rang formel est indispensable, afin de légitimer l'action de toutes les personnes intervenant dans le cadre de la gestion des menaces et garantir une utilisation licite et proportionnée des données.

2.3.2. Secret de fonction et secret professionnel

L'article 320 du code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP, RS 311.0) punit celui ou celle qui aura révélé un secret à lui confié en sa qualité de membre d'une autorité ou de fonctionnaire, ou dont il avait eu connaissance à raison de sa charge ou de son emploi.

L'article 321 CP réprime la violation du secret professionnel par les ecclésiastiques, avocats, défenseurs en justice, notaires, conseils en brevet, contrôleurs astreints au secret professionnel en vertu du code des obligations, médecins, dentistes, chiropraticiens, pharmaciens, sages-femmes, psychologues, ainsi que leurs auxiliaires.

La punissabilité est exclue si la révélation du secret est faite avec le consentement de l'intéressé-e ou si l'autorité supérieure ou l'autorité de surveillance l'a autorisée par écrit (art. 320 al. 2 et 321 al. 2 CP). L'état de nécessité (art. 17 CP)

permet également d'exclure la punissabilité de quiconque commet un acte punissable pour préserver d'un danger imminent et impossible à détourner autrement un bien juridique lui appartenant ou appartenant à un tiers.

Enfin, tant le droit fédéral que le droit cantonal prévoient des obligations et des droits d'annonce, comme les articles 314c et 314d CC (droit et obligation d'aviser l'autorité de protection de l'enfance), les articles 73 et 119 de la loi du 16 novembre 1999 sur la santé (LSan, RSF 821.0.1; obligation d'annonce aux autorités compétentes pour procéder à une levée de corps en cas de mort suspecte et obligation d'annonce en cas de maladie transmissibles à déclaration obligatoire) et l'article 3c de la loi fédérale du 3 octobre 1951 sur les stupéfiants (LStup, RS 812.121; droit d'annoncer aux institutions de traitement ou aux services d'aide sociale compétents les cas de personnes souffrant de troubles liés à l'addiction ou présentant des risques de troubles).

Comme pour l'échange de données en vertu de la LPrD, une gestion des menaces selon un principe d'anticipation des risques exclut le consentement de la personne à risques. Le secret professionnel (secret médical) des professionnel-le-s de la santé est le principal écueil actuellement rencontré dans la volonté de recueillir et d'échanger des informations de manière interdisciplinaire dans le cadre d'une gestion des menaces efficiente. En effet, la crainte, par les professionnel-le-s de la santé, de faire l'objet de poursuites pénales est un obstacle dans la communication d'informations en lien avec des personnes à risques.

Dans ce contexte, la création d'une base légale spécifique permet aux professionnel-le-s de la santé et aux fonctionnaires de collaborer sans risques de poursuite pénale ultérieure.

2.3.3. Révélation de données dans le cadre d'une procédure pénale

L'article 73 CPP dispose que: *«les membres des autorités pénales, leurs collaborateurs, ainsi que leurs experts commis d'office gardent le silence sur les faits qui parviennent à leur connaissance dans l'exercice de leur activité officielle».*

L'article 75 CPP prévoit plusieurs exceptions: information des services sociaux et des autorités tutélaires (al. 2), informations aux autorités tutélaires en cas d'infractions impliquant des mineur-e-s (al. 3) et information au Groupement défense (Armée suisse) en cas de signes ou indices sérieux qu'un militaire ou un conscrit pourraient utiliser une arme à feu d'une manière dangereuse pour eux-mêmes ou pour autrui (al. 3bis).

L'écueil ici constaté consiste dans le fait que les cas relevant de la gestion des menaces se situent bien souvent en dehors d'une procédure pénale. Les règles du CPP ne trouvent dès

lors application que de manière marginale dans le cadre de la gestion des menaces.

2.3.4. Autres bases légales

Différentes bases légales permettent (mais n'obligent pas) d'annoncer certains faits aux autorités compétentes.

Premièrement, le code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC, RS 210) prévoit, dans le cadre des règles de protection de l'adulte et de l'enfant, un certain nombre de dispositions autorisant un avis à l'autorité de protection de l'adulte et de l'enfant.

- > Art. 314c CC: droit d'aviser l'autorité de protection de l'enfant si l'intérêt de l'enfant l'exige, sans obligation de se faire délier du secret professionnel¹;
- > Art. 443 al. 1 CC: avis si une personne ou un enfant semble avoir besoin d'aide;
- > Art. 453 al. 2 CC: autorisation d'être délié du secret de fonction ou du secret professionnel et d'aviser s'il existe un danger réel qu'une personne ayant besoin d'aide commette un crime ou un délit qui cause un grave dommage corporel, moral ou matériel à autrui;
- > Art. 443 al. 2 CC: obligation d'avis, dans l'exercice de fonctions officielles, si une personne ou un enfant a besoin d'aide.

Deuxièmement, la loi fédérale du 23 mars 2007 sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI, RS 312.5) prévoit que l'obligation de garder le secret peut être levée si la victime consent à la transmission d'informations à d'autres services en cas de situation de mise en danger. L'article 11 al. 3 LAVI dispose que: *«si l'intégrité physique, psychique ou sexuelle d'une victime mineure ou d'un autre mineur est sérieusement mise en danger, les personnes travaillant pour un centre de consultation peuvent en aviser l'autorité tutélaire et dénoncer l'infraction à l'autorité de poursuite pénale».*

Troisièmement, la loi fédérale du 20 juin 1997 sur les armes (LArm; RS 514.54) autorise les personnes astreintes au secret de fonction ou au secret professionnel de communiquer aux autorités cantonales et fédérales de police et de justices compétentes l'identité des personnes qui mettent en danger leur propre personne ou autrui par l'utilisation d'armes ou qui menacent d'utiliser des armes contre leur propre personne ou contre autrui.

Enfin, il convient de rappeler l'article 17 CP (état de nécessité licite) qui prévoit que: *«quiconque commet un acte punissable pour préserver d'un danger imminent et impossible à détourner autrement un bien juridique lui appartenant ou*

¹ L'article 314d CC prévoit en revanche une obligation de toutes les personnes travaillant régulièrement avec des mineur-e-s d'aviser l'autorité de protection de l'enfant dès la constatation d'indices concrets que l'intégrité physique, psychique ou sexuelle du/de la mineur-e est en danger et qu'elles ne peuvent y remédier dans le cadre de leur activité.

appartenant à un tiers agit de manière licite s'il sauvegarde ainsi des intérêts prépondérants».

2.4. Droit comparé

Plusieurs cantons se sont dotés, à satisfaction, d'un concept de gestion des menaces. Les cantons de Neuchâtel, Bâle-Campagne, Soleure, Glaris, Lucerne, Schwyz, Thurgovie, Saint-Gall et Zurich travaillent déjà avec la gestion des menaces. Les autres cantons romands, de Bâle-Ville et du Tessin étudient actuellement la mise sur pied d'un concept de gestion des menaces¹.

Trois exemples sont présentés ici, les cantons de Zurich, Bâle-Campagne et Soleure.

2.4.1. Zurich

Le canton de Zurich est régulièrement cité comme un modèle dans le domaine de la gestion des menaces. Son approche globale de gestion des menaces prévoit un-e interlocuteur/trice dans chaque office, chaque service et chaque institution du canton. En cas de besoin, les interlocuteurs/trices transmettent des informations à la police, chargée de la direction des opérations. L'appui du centre *Forensic Assessment & Risk Management*, disposant de compétences en matière de psychiatrie forensique, peut être requis pour procéder à une évaluation approfondie de la dangerosité et apprécier les modes d'intervention pour le cas particulier. En outre, un groupe interdisciplinaire d'experts et d'expertes peut être réuni pour définir des mesures propres à désamorcer la violence.

2.4.2. Bâle-Campagne

Le canton de Bâle-Campagne dispose d'un concept global de gestion des menaces. Les cas peuvent être annoncés par une série d'institutions et d'entités auprès du service de la gestion des menaces, rattaché au Secrétariat général du Département de la sécurité. Le service de la gestion des menaces procède à une évaluation et classe les cas selon cinq catégories de risques. Lorsque les cas sont jugés avec un risque accru ou élevé, une équipe de spécialistes est réunie. Le service de gestion des menaces procède au suivi du cas et observe la dynamique du risque en mettant ses données régulièrement à jour. Au besoin, un monitoring du cas est mis en place, pour un suivi resserré.

2.4.3. Soleure

Le canton de Soleure dispose d'un concept formalisé de gestion des menaces depuis le 1^{er} janvier 2014. Le système est organisé à trois niveaux. Une unité de gestion des menaces est chargée d'évaluer et de traiter les cas qui lui sont annoncés

par des personnes répondantes au sein des administrations publiques. Plusieurs mesures sont à disposition de l'unité de gestion des menaces, dont notamment le rappel à la loi et l'entretien préventif, ainsi que la possibilité d'aviser les victimes potentielles de la situation de danger. Les personnes répondantes au sein de l'administration publique sont chargées de faire une première évaluation du cas et de traiter la menace à leur niveau si la menace n'est pas suffisamment importante pour être annoncée à l'unité de gestion des menaces. Enfin et outre la gestion courante des cas par l'unité de gestion des menaces, une équipe de base («*Kernteam*») accompagne la gestion du cas ou le traite directement. Des dispositions liées à la faculté d'annonce et au traitement des données ont été introduites dans le droit cantonal.

2.5. Système proposé

Le système développé dans le présent projet repose sur une approche globale de la gestion des menaces, incluant toute forme de risques de violences reposant sur des menaces sérieuses (mais pas forcément imminentes) à l'encontre de tiers. Ce système global se justifie afin d'offrir une garantie contre le risque la plus haute possible et d'appréhender le risque de manière uniforme et transversale. Le système proposé se base sur une analyse des concepts de gestion des menaces des autres cantons et est adapté à l'environnement institutionnel fribourgeois.

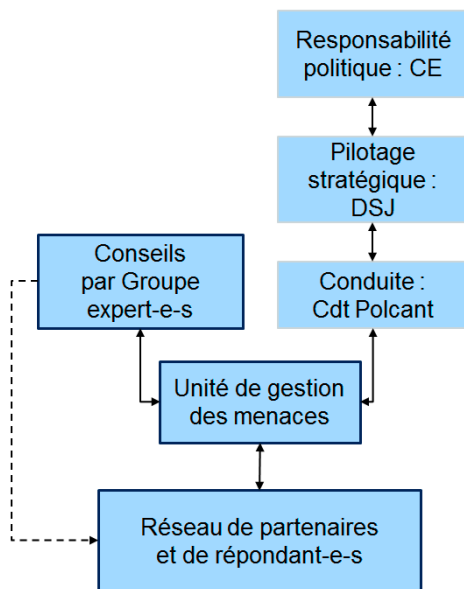
2.5.1. Organisation (ad articles 30g, 30h et 30i du projet)

La gestion des menaces ne peut pas être appréhendée comme une thématique purement policière. La prévention des actes de violence incombe à de nombreux services et institutions évoluant au contact des citoyen-ne-s. L'on pense à l'autorité de protection de l'adulte et de l'enfant, aux milieux médicaux, à bon nombre de services de l'administration cantonale (service des contributions, service de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires, préfetures, domaine scolaire, etc...), aux autorités judiciaires (offices des poursuites et des faillites, tribunaux de première instance, etc.) ainsi qu'aux services des administrations communales et aux organismes de soutien aux personnes (ex. centres LAVI, fondations et associations œuvrant dans les domaines social et médico-social, dans le soutien aux adultes, enfants et aux familles, dans le soutien aux personnes toxicomanes ou dépendantes).

Le risque est un élément dynamique en perpétuel changement. Ce risque, tel que conçu dans la gestion des menaces, diffère de l'évaluation du risque en psychiatrie forensique. Ainsi, une démarche concertée et l'usage d'outils d'évaluation et d'une approche par gradation sont nécessaires.

¹ S'agissant du canton du Tessin, le concept est mis en place, les démarches en cours consistent à formaliser le concept par une base légale.

Les grandes lignes de l'organisation du concept de gestion des menaces peuvent être schématisées de la manière suivante:



Ci-après l'organisation est présentée de manière détaillée.

Unité de gestion des menaces (art. 30g)

L'unité de gestion des menaces (ci-après: UGM) est le centre opérationnel de la gestion des menaces. Elle est l'unité répondante chargée de recevoir les annonces de cas. Reconnaître, évaluer, désamorcer sont les trois mots-clés régissant l'activité de l'UGM.

L'UGM est ainsi chargée:

- > d'enregistrer les annonces de cas par les membres du réseau et procéder à une première évaluation du risque;
- > d'examiner la typicité des cas annoncés et d'en assurer le suivi, avec le soutien régulier du groupe d'experts et d'expertes et en collaboration avec les partenaires concernés du réseau (cf. ci-après «groupe d'experts»);
- > de tenir à jour la base de données des cas annoncés et suivis;
- > de prendre les mesures nécessaires et idoines au sens de l'article 30j du projet (cf. chapitre 2.5.2);
- > de former et de maintenir le réseau des partenaires et de coordonner l'action des répondants et répondantes;
- > d'assurer la formation initiale et continue des répondants et répondantes.

L'UGM doit être créée au sein du Commandement de la Police cantonale et devrait être constituée de trois personnes, représentant 2 à 3 EPT selon leur taux d'occupation: deux policiers ou policières déjà issu-e-s du corps de police et un-e psychologue spécialiste en psychologie légale, psychologie clinique ou psychothérapie, voire un-e criminologue.

Les policiers ou policières engagé-e-s dans l'unité devront réunir un certain nombre de compétences, telles que connaissances de la gestion des risques, expérience du travail de désarmement, capacités d'empathie supérieures, résistance au stress psychologique, capacité de persuasion et compétences en communication.

La présence d'un-e psychologue spécialiste en psychologie légale, psychologie clinique ou psychothérapie ou d'un-e criminologue dans l'UGM est indispensable, afin de faire bénéficier l'unité de connaissances spécialisées et d'une expérience civile externe au travail policier. Cela permettra également à l'unité de disposer d'une personne compétente pour dispenser les formations nécessaires aux répondants et répondantes.

Groupe d'experts (art. 30h)

Le groupe d'experts et d'expertes est conçu comme un panel de personnes ressources dont le soutien peut être sollicité régulièrement, lorsque l'évaluation des cas le recommande.

En effet, outre l'évaluation quotidienne des cas, il est important que l'UGM puisse s'appuyer sur le soutien et l'appréciation de spécialistes de la psychiatrie et de la psychologie forensiques, de la santé mentale, du domaine policier, de représentants et représentantes des préfectures et des justices de paix par exemples. En effet, le suivi des cas nécessite des prises de décisions concertées et un appui à la décision.

Ainsi, il est prévu que l'UGM puisse convoquer certains membres du groupe d'experts et d'expertes régulièrement, afin de discuter des cas appelant par exemple un questionnaire sur la dangerosité ou sur la typicité de la menace. Cela permettra à l'UGM de s'appuyer sur l'analyse de ces experts et expertes pour décider de mesures adaptées et de l'angle d'action approprié, au vu des spécificités de la personne à risques et de son parcours de vie. Il s'agit là d'une aide purement opérationnelle à laquelle le recours doit être appréhendé de manière souple afin d'assurer une certaine réactivité.

Réseau d'annonce et partenariat (art. 30i)

La question de l'annonce dans la gestion de la menace est un point central et fondamental du concept de gestion des menaces. Il est en effet essentiel que les informations remontent auprès de l'UGM et que l'UGM fasse redescendre certaines informations auprès des partenaires concernés, afin que la menace soit évaluée et traitée. Ainsi, lorsque des menaces entrant dans le champ d'application de la LPol surviennent, les personnes répondantes auprès des partenaires avisent l'UGM. Il convient de préciser d'emblée que l'anonymat est garanti dans le contexte de l'annonce de telle sorte que la personne à risques ne sera pas informée du nom de la personne, de l'autorité ou du partenaire institutionnel ou privé ayant annoncé le cas, sauf à supposer qu'il s'agisse

d'un acte de dénonciation calomnieuse au sens de l'article 303 CP.

Dans la mesure où il est prévisible que les cas de personnes à risques seront détectés par des professionnel-le-s de la santé (en particulier psychiatres, psychologues et services médicaux de premier recours) ou des fonctionnaires, il est important de donner à ces personnes une base légale spécifique qui les délie de leur secret professionnel et de leur secret de fonction, afin de leur éviter toute sanction pénale selon les articles 320 et 321 CP (cf. également ci-dessus, chapitre 2.3.2). Il convient encore de relever que la levée du secret professionnel concerne également les ecclésiastiques et leurs auxiliaires et que la notion d'ecclésiastiques inclut les évêques, les prêtres et les pasteur-e-s des communautés chrétiennes, mais aussi les prédicateurs des autres religions, tels que les rabbins, imams et chefs bouddhistes¹.

L'obligation d'annonce par les professionnel-le-s de la santé n'a pas été retenue pour deux raisons. Premièrement, il existe un risque qu'une obligation d'annonce nuise à la relation de confiance entre le/la thérapeute et la personne à risques, cette dernière évitant de se livrer totalement à son/sa thérapeute ou renonçant à consulter, de peur de voir son cas annoncé à l'UGM. Deuxièmement, il faut relever que l'obligation d'annonce est difficilement applicable – et par là, punissable – en raison de l'impossibilité de contrôler quelles informations pertinentes auraient éventuellement été retenues par les professionnel-le-s de la santé.

Aussi, la mise en œuvre du concept de gestion des menaces se fondera sur une forte sensibilisation des milieux médicaux afin de convaincre ces derniers de l'importance sécuritaire et sociale du système d'annonce et qu'ils conçoivent cette annonce – sur une base volontaire – comme une partie de leur responsabilité professionnelle et éthique.

L'UGM sera chargée de constituer le réseau des partenaires. Celui-ci devra être conçu comme une collaboration dynamique et évolutive, tant ascendante que descendante. Si le réseau des partenaires devra être affiné lors de la mise en œuvre opérationnelle, on peut d'ores et déjà partir du principe que les services publics suivants seront concernés:

- > Police cantonale, notamment la police mobile, la police de proximité et la police de sûreté;
- > Pouvoir judiciaire, notamment le Ministère public, les justices de paix et les offices des poursuites et des faillites;
- > Acteurs de la santé publique, notamment l'Hôpital fribourgeois (HFR), le Réseau fribourgeois de santé mentale (RFSM) et le Centre fribourgeois de santé sexuelle;
- > Centres d'aide aux victimes;
- > Service de l'enfance et de la jeunesse;

- > Autorités scolaires, degrés primaires et secondaires (I et II), incluant également le service auxiliaire scolaire, les services de médecine et de psychologie scolaire;
- > Hautes écoles et Université;
- > Communes, notamment les polices locales, les services des curatelles et les services d'aide sociale;
- > Administrations fiscales (cantonale et communales);
- > Offices régionaux de placement;
- > Surveillance du marché du travail;
- > Etablissement cantonal des assurances sociales (ECAS);
- > Bureau de l'égalité et de la famille, notamment la Commission contre la violence au sein du couple et ses impacts sur la famille;
- > Acteurs de l'exécution des peines (Service de l'exécution des sanctions pénales et de la probation et Etablissement de détention fribourgeois);
- > Préfectures;
- > Service de la population et des migrants;
- > Service des affaires institutionnelles, des naturalisations et de l'état civil;
- > Service de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires;
- > Médiation administrative cantonale.

Quant aux partenaires institutionnels publics et privés, une première projection permet de considérer les partenaires suivants comme incontournables au réseau:

- > Acteurs de la santé privée, notamment médecins de premier recours, psychiatres et psychologues;
- > Corporations religieuses reconnues et associations religieuses;
- > Fondations et associations à buts sociaux, associations et fondations de soutien aux personnes;
- > Acteurs institutionnels en lien avec les addictions et dépendances;
- > Structures d'accueil de la petite enfance (crèches, garderies, etc.).

Outre l'appartenance au réseau, il est prévu que chaque service public partenaire du réseau désigne une personne répondante. A cet égard, les partenaires impliqués disposeront d'une latitude dans la désignation de leurs répondants et répondantes. Les personnes répondantes désignées bénéficieront d'une formation initiale spécifique par l'UGM, puis de formations continues régulières. Elles seront les interlocutrices de premier recours lorsqu'une situation de menace se présente. Ces personnes pourront dans un premier temps réagir de manière appropriée aux situations² et dans un deuxième temps procéder à une première évaluation de la situation et estimer la gravité du cas. Si le cas est qualifié de risque important de violence, la personne répondante annoncera le cas à l'UGM. Si le cas n'entre pas dans le champ d'application

¹ Cf. DUPUIS Michel et al., *Petit commentaire du Code pénal (PC CP)*, p. 2023, Bâle, 2017.

² Il va de soi que le recours à la Police cantonale, via le 117, demeurera possible en tout temps.

de la gestion des menaces, l'institution à laquelle appartient la personne répondante sera chargée de trouver des solutions adaptées au cas particulier, avec, si besoin, le soutien et les conseils de l'UGM.

Il convient de relever d'emblée que la fonction de personne répondante ne générera pas de travail supplémentaire notable au sein des services de l'Etat, hormis le temps de formation, de l'ordre d'une journée par an. Par ailleurs, cette désignation n'impliquera pas de valorisation de la fonction.

2.5.2. Mesures (ad art. 30j du projet)

Les mesures proposées par le projet de loi restreignent les droits fondamentaux à différents degrés. Le projet présenté propose six types de mesures, qui peuvent être prises cumulativement, l'une n'excluant pas les autres. Dans tous les cas, il convient de rappeler que l'action de la Police cantonale est toujours guidée par le principe de proportionnalité et par le respect des droits fondamentaux (art. 30a al. 2 LPol).

Les mesures d'enquêtes (let. a) visent le travail de recoupement des informations et des éléments en possession de la Police cantonale et recueillis auprès des membres du réseau.

La collecte et le traitement des données (let. b) est absolument nécessaire pour le fonctionnement optimal du concept de gestion des menaces, dans le respect des principes de la protection des données, en particulier les principes de finalité, de proportionnalité, d'exactitude et de devoir de diligence accru (art. 5 à 8 LPrD). Il convient de relever qu'une confidentialité particulière devra être observée quant aux données en mains du service.

L'entretien préventif (let. c) a pour but de rencontrer la personne, d'évaluer son environnement social et personnel et de tenter de désamorcer la propension à la violence. Il a un but de désescalade de la situation, en particulier lorsqu'il s'agit de personnes en conflit avec un service de l'Etat ou en proie à des difficultés financières ou personnelles inextricables. L'expérience faite par d'autres cantons utilisant cet entretien préventif montre que, dans la majorité des cas, les personnes à risques étaient tout à fait disposées à s'entretenir avec l'unité de gestion des menaces. D'autre part, cet entretien était pour elles l'occasion de faire part de leurs problèmes et, par-là, de se sentir écoutées et comprises. Dans l'idéal, cet entretien volontaire devrait être tenu avant de recourir aux mesures évoquées ci-dessous.

Les mesures de soutien (let. d) visent à apporter des solutions durables pour les personnes à risques et leur entourage, comme la mise en place d'un suivi systémique de la personne à risques et de sa famille ou des mesures de suivi thérapeutique personnalisées. En effet, il est important de concevoir le concept de gestion des menaces non seulement comme une

politique sécuritaire de gestion des risques mais aussi comme une politique à visée sociale.

Comme déjà mentionné plus haut (cf. chapitre 2.2), un concept de gestion des menaces a également pour mission d'offrir un soutien aux partenaires institutionnels et privés dans la gestion de la menace et dans le suivi des personnes à risques. La lettre e) concrétise cette action de l'UGM.

Enfin, il est important qu'une mesure soit prévue pour permettre à l'UGM de requérir l'intervention policière en cas de danger sérieux (let. f). En effet, si la gestion des menaces est avant tout un mécanisme préventif, la réalisation de la menace et du risque peut devenir sérieuse. Dans ces cas, il convient de prévoir explicitement une telle compétence à l'UGM.

Par ces mesures, il s'agit de donner des outils légaux à l'UGM, qui lui laisse une certaine liberté d'appréciation dans la mesure à prendre en fonction de la personne à risque et de la typicité du cas individuel, le cas échéant en concertation avec le groupe d'experts et d'expertes. Il est fondamental de préciser que les mesures prises par l'UGM s'inscrivent dans un but préventif et n'entrent dès lors pas en concurrence avec la procédure pénale qui serait engagée en cas d'infractions pénales que la personne à risques aurait commises. Il est toutefois envisageable que les mesures se poursuivent parallèlement à des procédures judiciaires, en coordination avec les autorités de poursuite pénale et les autorités judiciaires, lorsque la poursuite de ces mesures semble opportune à la gestion du cas et entrent dans le cadre des règles de la procédure pénale.

2.5.3. Communication de données dans le cadre de la gestion des menaces (ad art. 38c, 38d et 38h du projet)

Comme déjà expliqué plus haut (cf. chapitre 2.3.1), la collecte et la communication de données ainsi que le traitement de ces dernières à des fins de gestion des menaces constituent un point essentiel du concept de gestion des menaces, traité dans le chapitre de la LPol consacré au traitement des données de police.

Si la remontée d'informations du terrain auprès de l'UGM est réglée par les articles 30i (réseau d'annonce et partenariat) et 30j let. b (mesures) du projet, il convient de prévoir les modalités selon lesquelles certaines informations peuvent être transmises aux victimes potentielles, aux partenaires, en dérogation aux règles générales de la LPrD, en particulier aux règles relatives à la collecte (art. 9), à la communication (art. 10–12) et à la destruction (art. 13). En effet, dès lors qu'un concept de gestion des menaces a pour objectif de réduire les risques et vise un intérêt public prépondérant qu'est la protection de la vie, il est primordial que certaines informations puissent être transmises directement et de manière simplifiée aux personnes concernées, afin d'écarter un danger sérieux

les concernant. Cette communication simplifiée de données entre partenaires permet en outre d'identifier les risques concrets et d'éliminer les cas qualifiés de «bagatelle», relevant par exemple de mouvements d'humeur ou de malentendus. Il en va ainsi de l'efficacité des autorités, services et partenaires concernés par la gestion des menaces de pouvoir compter sur un bon flux d'informations.

Afin d'éviter des dérives dans la communication des données, le projet soumet cette communication à certaines conditions. Ainsi la communication doit se limiter au strict nécessaire (critère de la nécessité), doit être apte à atteindre le but visé (critère de l'aptitude) et doit être proportionnée au but visé (critère de la proportionnalité au sens étroit); le but visé étant entendu comme celui d'empêcher la survenance du danger. Ce danger doit en outre être sérieux, soit susceptible de porter gravement atteinte à l'intégrité physique, psychique ou sexuelle de tiers, au sens de l'article 30f du projet. La communication d'informations entre partenaires concernés dans le cadre de la gestion des données ne consiste en aucun cas en une plateforme d'échange totalement ouverte et accessible à tous les partenaires impliqués. Il s'agit plutôt de concevoir comment les informations centralisées auprès de la Police cantonale peuvent être retransmises, dans des situations spécifiques et à des conditions précises, une fois le recoupement de toutes les informations effectué et dans le but de donner une information claire aux personnes, services et partenaires concernés.

Il convient également de régler les conditions dans lesquelles les agents et agentes de la Police cantonale et le personnel du Centre d'engagement et d'alarmes (CEA) peuvent, dans le cadre de leurs activités d'intervention, disposer des données des personnes à risque. L'accès à ces données par les policiers et policières et le personnel du CEA en intervention est conçu, au premier titre comme un moyen de protéger ces personnes de toute atteinte contre leur intégrité physique lors des interventions, mais aussi afin de mener l'intervention de police de la meilleure manière possible, par exemple en temporisant le contact avec la personne à risques, lorsque l'état psychique de la personne ne s'y prête pas actuellement, ou au contraire en donnant une priorité absolue à l'intervention, par exemple dans un contexte de violences domestiques.

Enfin, le projet règle la durée de conservation des données ainsi que les conditions selon lesquelles la personne à risques peut accéder aux données traitées à son sujet, en dérogation aux règles générales de la LPrD. Le but visé par la gestion des menaces implique en effet de prévoir des règles spécifiques. La personne à risques peut exercer son droit d'accès aux données traitées dans le cadre de la gestion des menaces. Toutefois la transmission des données concernant la personne à risques (et elle seule) peut être différée ou refusée si des intérêts privés ou publics s'y opposent. De tels intérêts sont présents lorsque par exemple, l'intégrité physique, psychique ou sexuelle de tiers (ex. entourage, victime potentielle)

est compromise par la transmission de ces informations. En effet, il serait particulièrement incohérent que par l'exercice du droit d'accès aux données garanti par la LPrD, la personne à risques puisse soit entraver l'action de protection de tiers, soit accéder à un moyen de contrecarrer l'action des autorités. Dans tous les cas, il s'agira de mettre en balance la garantie de droits fondamentaux, tant du point de vue des victimes potentielles de menaces sous l'angle du droit à la vie (et l'obligation de protection dont l'Etat est garant à cet égard) que des personnes dites à risques, sous l'angle de la protection de la sphère privée.

En ce qui concerne enfin la conservation des données collectées dans le cadre de la gestion des menaces, la durée est de 5 ans dès le dernier signalement. Cette durée de conservation se justifie afin de garantir une période de sûreté et ainsi, en cas de rechute durant cette période de sûreté, assurer un suivi basé sur l'historique complet de la personne. Cette durée garantit également un droit à l'oubli pour les personnes à risques.

Il convient enfin de préciser que les règles de la loi du 10 septembre 2015 sur l'archivage et les Archives de l'Etat (LArch; RSF 17.6) sont réservées. Les documents traités par l'UGM seront dès lors proposés à l'archivage. S'agissant de données sensibles, la LArch prévoit toutefois un délai de protection particulier de 10 ans après la date du décès de la personne ou de cent ans après sa naissance si la date du décès est inconnue (cf. art. 16 LArch).

2.5.4. Surveillance (ad art. 30k du projet) et Haute surveillance (ad art. 30l du projet)

Dès lors que les droits fondamentaux de la personne à risques sont affectés par la gestion des menaces et qu'un système simplifié de communication de données est mis en place, un système de contrôle complet est rigoureusement nécessaire. Le double système de contrôle proposé par le projet consiste en une surveillance continue (surveillance, art. 30k) exercée par le Directeur ou la Directrice de la sécurité et de la justice. Il est prévu qu'à intervalles réguliers, tous les deux mois par exemple, le Directeur ou la Directrice de la sécurité et de la justice soit informé-e des affaires en cours et de la marche de l'unité, en particulier sur le respect des règles et des processus en matière de protection des données et de tenue des fichiers. Quant à la surveillance périodique (haute surveillance, art. 30l), elle consistera en un rapport annuel que la Direction de la sécurité et de la justice transmettra au Conseil d'Etat, avec une statistique des cas qui se sont présentés durant l'année sous revue, un compte-rendu des processus en matière de traitement des données et une évaluation du traitement des affaires et des résultats obtenus. Le rapport devra répondre à des exigences de confidentialité particulièrement strictes, en particulier en s'assurant que les personnes ne soient pas reconnaissables. Ce rapport, une fois approuvé par le Conseil

d'Etat, sera transmis pour information à l'Autorité cantonale de protection des données.

2.6. Evaluation du risque

L'évaluation du risque se fait sur la base des informations remontées du terrain. Cette évaluation, au même titre que la collecte et l'échange d'information et l'annonce des cas, est une partie centrale du travail effectué dans le cadre de la gestion des menaces. Il s'agit en effet d'effectuer un travail de tri, entre les personnes en proie à des mouvements d'humeur et les personnes à risques, à proprement parler.

Il incombera à l'UGM de procéder à une première évaluation, secondée le cas échéant par le groupe d'experts et d'expertes. Il sied de relever que des logiciels pour une première évaluation de la menace existent, tel que le logiciel Octagon utilisé par le canton de Zurich, dont la Police cantonale pourrait se munir après évaluation.

3. Adaptations au système d'information Schengen (SIS II)

Pour rappel, la Suisse a conclu avec l'Union européenne un accord d'association à l'espace Schengen et est dès lors membre de l'espace Schengen depuis 2008. L'espace Schengen regroupe 26 Etats européens qui, par leur accord mutuel, ont décidé d'éliminer l'exigence du passeport et les contrôles d'immigration à leurs frontières nationales.

La mise en œuvre de l'accord d'association Schengen prévoit un système d'information informatisé (SIS II) qui vise à renforcer la sécurité et à faciliter la libre circulation au sein de l'espace Schengen. Le système a été institué en 2006 et a été mis en activité en avril 2013. Le SIS II facilite l'échange d'information entre les autorités nationales chargées des contrôles aux frontières, les autorités douanières et la police, concernant des personnes susceptibles d'avoir participé à des actes criminels graves. Il contient également des signalements se rapportant à des personnes portées disparues, notamment des enfants, ainsi que des informations sur certains biens, tels que les billets de banque, les voitures, les camionnettes, les armes à feu et les documents d'identité qui peuvent avoir été volés, détournés ou égarés.

L'article 36 de la décision 2007/533/JAI du Conseil de l'Union européenne du 12 juin 2007 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) définit l'objectif des signalements concernant des personnes ou des objets aux fins de contrôle discret ou de contrôle spécifique, ainsi que les conditions auxquelles ces signalements sont soumis. Il est libellé de la manière suivante:

Article 36

Objectifs des signalements et conditions auxquelles ils sont soumis

1. Les données concernant des personnes ou des véhicules, des embarcations, des aéronefs ou des conteneurs sont introduites conformément au droit national de l'Etat membre signalant, aux fins de contrôle discret et de contrôle spécifique, conformément à l'article 37, paragraphe 4.

2. Un tel signalement peut être effectué pour la répression d'infractions pénales et pour la prévention de menaces pour la sécurité publique:

- a) lorsqu'il existe des indices réels laissant supposer qu'une personne a l'intention de commettre ou commet une infraction pénale grave, telle qu'une des infractions visées à l'article 2, paragraphe 2, de la décision-cadre 2002/584/JAI; ou*
- b) lorsque l'appréciation globale portée sur une personne, en particulier sur la base des infractions pénales commises jusqu'alors, laisse supposer qu'elle commettra également à l'avenir des infractions pénales graves, telles que les infractions visées à l'article 2, paragraphe 2, de la décision-cadre 2002/548/JAI.*

3. En outre, le signalement peut être effectué conformément au droit national, à la demande des instances compétentes pour la sûreté de l'Etat, lorsque des indices concrets laissent supposer que les informations visées à l'article 37 paragraphe 1, sont nécessaires à la prévention d'une menace grave émanant de l'intéressé ou d'autres menaces graves pour la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat. L'Etat membre procédant au signalement en vertu du présent paragraphe en tient informés les autres Etats membres. Chaque Etat membre détermine à quelles autorités cette information est transmise.

4. Des signalements relatifs aux véhicules, aux embarcations, aux aéronefs ou aux conteneurs peuvent être introduits lorsqu'il existe des indices réels de l'existence d'un lien entre ceux-ci et des infractions pénales graves visées au paragraphe 2 ou des menaces graves visées au paragraphe 3.

Afin de mettre en œuvre, au niveau national, les exigences du SIS II, le Conseil fédéral a arrêté l'ordonnance du 8 mars 2013 sur la partie nationale du système d'information Schengen (N-SIS) et sur le bureau SIRENE¹ (ordonnance N-SIS; RS 362.0).

En vertu de l'art. 3 al. 1 de l'ordonnance N-SIS, l'office fédéral de la police (fedpol) est responsable de l'exploitation conforme au droit de ses systèmes d'informations, dont le

¹ SIRENE: demande d'informations supplémentaires requises à l'entrée nationale (Supplementary Information REquest at the National Entry).

N-SIS. Les cantons demeurent en revanche responsable pour la mise en œuvre des mesures (cf. art. 3 al. 3).

Une enquête du bureau SIRENE a été conduite afin de déterminer si les cantons disposaient d'une base légale applicable aux signalements selon l'art. 36 de la décision 2007/533/JAI du Conseil de l'Union européenne du 12 juin 2007 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II). Il en est ressorti que Fribourg n'en disposait pas.

Afin de combler la lacune juridique cantonale découlant de la mise en œuvre du SIS II, il est proposé d'introduire un nouvel article dans la loi du 15 novembre 1990 sur la Police cantonale.

4. Recherche de personnes condamnées

La nouvelle loi fédérale du 18 mars 2016 sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (LSCPT; RS 780.1) et ses ordonnances d'exécution sont entrées en vigueur le 1^{er} mars 2018. Entre autres nouveautés, la LSCPT permet, à son article 36, la recherche de personnes condamnées dont la localisation est inconnue, possibilité jusqu'ici inexistante avec les bases légales actuelles. L'art. 37 LSCPT précise que: *«La Confédération et les cantons désignent l'autorité qui ordonne la surveillance, celle qui autorise la surveillance et l'autorité de recours. L'ordre de surveillance est soumis à l'autorisation d'une autorité judiciaire.»*

L'article 36 LSCPT règle matériellement les conditions de la recherche de personnes condamnées; il s'agit dès lors pour le canton de Fribourg de définir quelles sont les autorités habilitées à ordonner puis à autoriser de telles recherches, conformément à l'article 37 LSCPT.

La présente révision partielle de la LPol est l'occasion d'inscrire dans une disposition de droit formel le champ des compétences issu de l'article 36 LSCPT. A ces fins l'article 31c LPol a été reformulé pour comprendre désormais les compétences en matière de recherche de personnes condamnées. Il convient de préciser que le Conseil d'Etat a réglé, de manière provisoire le champ de compétences par voie d'ordonnance (ordonnance sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication en cas de recherche de personnes condamnées; RSF 551.41), afin de permettre aux autorités de mettre en œuvre l'article 36 LSCPT dès son entrée en vigueur.

4.1. Compétences actuelles en matière de localisation d'une personne disparue (art. 31c LPol)

Actuellement, dans le canton de Fribourg, l'article 31c LPol règle les compétences en matière de localisation des personnes disparues, en dehors de la procédure pénale et lorsque la santé et la vie de ces personnes sont gravement menacées.

Une surveillance de la correspondance par télécommunication limitée à l'identification des usagers et aux données relatives au trafic peut alors être ordonnée pour retrouver une personne disparue (al. 1).

La Police cantonale est compétente, par un officier de police judiciaire, pour ordonner la surveillance de la correspondance par télécommunication pour retrouver une personne disparue (al. 3). L'ordre de surveillance est transmis dans les vingt-quatre heures, pour autorisation, au président de la Chambre pénale du Tribunal cantonal, qui examine si la mesure portant atteinte à la personnalité est justifiée (al. 4). Le président de la Chambre pénale statue dans les cinq jours à compter du moment où la surveillance a été ordonnée en indiquant brièvement les motifs. Il peut autoriser la surveillance à titre provisoire, demander que le dossier soit complété ou que d'autres éclaircissements soient apportés et exiger des mesures supplémentaires de protection de la personnalité (al. 5).

4.2. Compétences d'ordonner et d'autoriser la recherche de personnes condamnées (art. 36 LSCPT/31c projet LPol)

L'article 36 LSCPT prévoit la possibilité, nouvelle, d'avoir recours à une surveillance de la correspondance par poste et télécommunication pour rechercher une personne condamnée à une peine privative de liberté ou qui fait l'objet d'une mesure entraînant une privation de liberté, sur la base d'un jugement définitif et exécutoire.

La surveillance de la correspondance par poste et télécommunication visée à l'art. 36 LSCPT permet non seulement d'obtenir les données permettant d'identifier les usagers et les données relatives au trafic, c'est-à-dire des données secondaires, mais également le contenu des envois, dans le domaine de la correspondance par poste, et celui des communications, dans le domaine de la correspondance par télécommunication. Ceci se justifie, étant donné que le contenu des correspondances et des communications est susceptible de donner des renseignements sur le lieu où se trouve la personne condamnée et, dans le domaine de la correspondance par télécommunication, de permettre de vérifier si c'est vraiment elle qui utilise le raccordement surveillé.

Le nouvel article 31c LPol prévoit que la compétence d'ordonner la recherche appartienne à la Police cantonale (officier/ère de service) et la compétence d'autoriser la recherche au Tribunal des mesures de contrainte. Le recours contre les décisions du Tribunal des mesures de contrainte peut être formé auprès de la Chambre pénale du Tribunal cantonal, ce qui permet un double contrôle judiciaire de la mesure.

5. Modifications mineures

5.1. Modification de la loi du 12 novembre 1981 d'application de la législation fédérale sur la circulation routière (LALCR; RSF 781.1)

En raison de la modification du 15 juin 2012 de loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (LCR, RS 741.01), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014, le renvoi de l'article 18 al. 1 LALCR n'est plus correct. L'infraction consistant à conduire un véhicule sans moteur alors que la personne se trouve dans l'incapacité de conduire doit être dévolue à la connaissance du préfet. Il s'agit dès lors de corriger le renvoi à l'ancien article 91 al. 3 de la LCR qui a été remplacé par l'article 91 al. 1 let. c LCR.

5.2. Modification de la loi du 15 juin 2012 concernant la protection de l'enfant et de l'adulte (LPEA; RSF 212.5.1)

Selon la LPEA, les juges de paix sont compétents pour ordonner des décisions de placement d'une personne à des fins d'assistance (art. 17 LPEA). Toutefois, pour faire exécuter leurs décisions de placement à des fins d'assistance, les juges de paix doivent requérir la Police cantonale par l'intermédiaire du préfet (art. 21 LPEA).

La présence d'un intermédiaire à la réquisition de la police ne se justifie plus, dès lors que les juges de paix ont, en tant qu'autorité judiciaire, la compétence directe de requérir l'intervention de la police, au sens de l'article 4 al. 2 let. c LPol.

En revanche, il est renoncé à permettre aux médecins de requérir directement la police. En effet, il est souhaitable que la réquisition soit opérée par une autorité judiciaire ou préfectorale. S'agissant des médecins, la réquisition de la police par l'intermédiaire du préfet est ainsi conservée.

5.3. Autres modifications

Un certain nombre de petites modifications sont opérées dans la LPol.

Le détail de ces modifications se trouve dans le commentaire des articles (cf. chapitre 6).

6. Résultats de la consultation

La procédure de consultation externe s'est déroulée du 18 janvier au 18 avril 2019. 76 entités ont été consultées et 46 se sont déterminées sur l'avant-projet de loi.

D'une manière générale, le projet a été accueilli avec enthousiasme par une large majorité des entités consultées et aucune opposition de principe n'est à relever, tant sur le concept de

gestion des menaces en particulier que sur l'avant-projet d'une manière générale.

En ce qui concerne la gestion des menaces en particulier, le concept est accueilli favorablement et par ailleurs attendu par un certain nombre d'entités, qui ont salué les buts louables de prévention et d'intervention précoce, afin d'éviter des passages à l'acte violent. Les moyens proposés ont été perçus comme ambitieux et proportionnés. Quelques entités ont néanmoins émis quelque incertitude quant à la suffisante délimitation entre les mesures de l'unité de gestion des menaces et la procédure pénale proprement dite, ce qui a été pris en compte et davantage clarifié dans le présent message.

Quelques entités ont émis des doutes s'agissant de l'exploitation par la Police cantonale d'informations à caractère sensible, sans toutefois en contester le principe. La durée de conservation des données de 5 ans semble être perçue comme suffisante et proportionnée tout en permettant le droit à l'oubli.

S'agissant des autres modifications légales, plusieurs voix se sont opposées à autoriser le port d'armes des agents et agentes et inspecteurs et inspectrices hors de leur service (art. 11 al. 3 et 14 al. 2 de l'avant-projet). Le Conseil d'Etat renonce dès lors à l'introduction d'une nouvelle règle dans la LPol à ce sujet.

D'autres propositions n'ont en revanche pas été retenues. Entre autres, celle de prévoir l'obligation d'annonce des cas relevant du champ d'application de l'unité de gestion des menaces. Les raisons sont expliquées dans le présent message (cf. p. 11, ad réseau d'annonce et partenariat). La demande de l'Association des communes fribourgeoises de conserver l'article 10 al. 2 en la teneur actuelle n'a pas non plus été retenue, pour les raisons également expliquées dans le présent message (cf. ad commentaire de l'article 10 al. 2).

Enfin et s'agissant des autorités habilitées à requérir directement la Police cantonale en vertu de l'article 4 al. 2, diverses entités se sont inquiétées de voir le champ d'intervention de la Police réduit en soulignant le soutien précieux de la Police cantonale dans la notification d'actes judiciaires et de commandements de payer notamment. La question du report de charges relatif aux frais de distribution sur les communes, si la Police cantonale n'endosse plus ces notifications, a été soulevée.

En définitive, la structure de la loi n'a été que peu modifiée, seules les dispositions relatives au port d'arme ont été supprimées et la loi a fait l'objet de corrections essentiellement formelles.

7. Commentaire des articles

Art. 2 al. 1 let. f (nouvelle)

L'ajout de cette nouvelle lettre disposant que la Police cantonale a pour tâches de prévenir les infractions permet une assise légale à la mise en place du concept de gestion des menaces. Bien que le travail police, en soi, contribue déjà à prévenir un certain nombre d'infractions, au travers de certaines missions dévolues à la brigade des mineurs, à la police de proximité ainsi qu'à la police de la circulation, il convient de régler explicitement cet aspect.

Art. 4 al. 1

Cette modification permet de préciser le champ missionnel de la Police cantonale dans le cadre des réquisitions par d'autres autorités, comme c'est déjà le cas dans les cantons de Vaud et de Berne notamment. L'intervention de la Police cantonale doit ainsi se justifier par la nécessité du recours à la force publique, conformément au principe de la proportionnalité. Faire intervenir des agents et agentes uniformés pour procéder à des notifications de commandements de payer ou des notifications judiciaires, par exemple, ne devrait avoir lieu qu'en présence de circonstances particulières.

La nécessité d'un recours à la Police cantonale pourra toujours être évaluée au cas par cas.

Art. 7 al. 1, 11 al. 1, 14 al. 1, 20 al. 3 et 4, 25 al. 1, 26 al. 3, 33c al. 2

Pour tous ces articles, il s'agit de combler une lacune. En effet, actuellement, le remplacement du commandant ou de la commandante de la Police cantonale n'est pas explicitement réglé par la LPol.

Il est important, du point de vue opérationnel, qu'un-e remplaçant-e puisse suppléer une absence du commandant ou de la commandante. Il convient de relever qu'actuellement et dans les faits, un remplaçant du commandant est désigné. Toutefois, ses attributions ne sont pas explicitement prévues par la LPol.

Le but de cette disposition n'est pas d'instaurer un co-commandement au sein de la Police cantonale mais bel et bien d'instaurer des règles en cas d'absence ou d'indisponibilité du commandant ou de la commandante de la Police cantonale.

Art. 10 al. 2

A ce jour, la majorité des postes décentralisés est déjà déterminée, il s'agit dès lors de supprimer cette précision de la LPol. A l'avenir, d'éventuels changements dans la localisation des postes décentralisés devraient être appréhendés sous l'angle opérationnel. Il est dès lors plus opportun de prévoir

que ce soit la Police cantonale et le Directeur ou la Directrice de la sécurité et de la justice qui évaluent la pertinence de la localisation des postes de police décentralisés. Il convient finalement de souligner que la Police cantonale a un avantage certain à garder une répartition équilibrée de ses forces de police dans toutes les parties du canton, y compris dans les régions périphériques ayant une densité de population moins importante.

Art. 13

La mention du stationnement, à Fribourg, de la Police de sûreté doit être supprimée. En effet, les besoins infrastructurels de la Police cantonale et plus particulièrement de la police de sûreté sont en évolution, de telle sorte qu'un déménagement de la police de sûreté dans l'agglomération fribourgeoise est prévisible. De même, il n'est pas exclu que des antennes de la police de sûreté soient créées dans le canton, afin de répondre aux développements de la criminalité.

Une limitation du stationnement à la ville de Fribourg n'est plus justifiée à ce jour.

Art. 15 al. 1 let. a)

La suppression de cette distinction entre gendarmerie et police de sûreté est nécessaire en raison de l'évolution et du développement de la Police cantonale. En effet, avec le temps la Police cantonale a développé des services supports, à savoir le service des ressources humaines, les services généraux et les services du commandement. Il convient donc de laisser au Conseil d'Etat le soin de régler l'organisation des différents corps et services de la Police cantonale, d'une manière générale.

Art. 15 al. 1 let. b)

Au vu de la modification de la lettre a de cet article (cf. supra commentaire de l'article 15 al. 1 let a) qui prévoit que le Conseil d'Etat règle l'organisation de la Police cantonale de manière générale, il convient de supprimer cette lettre qui prévoit une distinction entre les différents corps et services de la Police cantonale.

Art. 15 al. 1 let c)

Il y a près de 30 ans, lors de l'élaboration de la LPol, la fonction du commandant ou de la commandante de la Police cantonale devait être précisée dès lors qu'il s'agissait d'une organisation toute nouvelle et que les tâches du commandant ou de la commandante se voyaient considérablement modifiées.

Actuellement, le cahier des charges du commandant a été validé tant par la DSJ que par le SPO, de telle sorte qu'il ne se justifie plus de préciser cet aspect directement dans une loi de rang formel.

Art. 18 al. 1

La nomination de tous les officiers et officières de la Police cantonale par le Conseil d'Etat est, en pratique, une procédure lourde qui n'est justifiée par aucun motif particulier. Par cette modification, le Conseil d'Etat nommera, à l'avenir uniquement les membres de l'état-major de la Police cantonale, soit le commandant ou la commandante, le/la remplaçant-e du commandant ou de la commandante, le/la chef-fe de la Police de sûreté, le/la chef-fe de la gendarmerie, le/la chef-fe des ressources humaines ainsi que le/la chef-fe des services généraux. Les autres nominations relèveront du Directeur de la sécurité et de la justice.

Art. 30f **But**

Cet article énonce le but de la gestion des menaces, soit la détection précoce et la prévention de la commission d'infractions, par des personnes (personnes à risques) dont le comportement ou les propos laissent supposer une propension marquée à la violence dirigée contre des tiers et qui sont susceptibles de porter gravement atteinte à l'intégrité physique, psychique ou sexuelle de tiers.

Les cas d'application typiques de la gestion des menaces concernent notamment les violences domestiques, le harcèlement obsessionnel (stalking), les menaces substantielles, qu'elles soient ouvertes, cachées, anonymes ou identifiées, les comportements quérulents, les comportements violents liés à des troubles mentaux ou encore le harcèlement sexuel.

Les biens juridiques protégés sont prépondérants puisqu'il s'agit de l'intégrité physique, psychique ou sexuelle de tiers.

A relever enfin que cette disposition ne vise pas à prévenir les violences que la personne à risques pourrait diriger contre elle-même (suicide ou comportements auto-agressifs) pour autant que cette violence n'ait pas d'incidences sur des tiers.

Art. 30g **Organisation** **a) Unité**

Cette disposition institue une nouvelle unité de gestion des menaces au sein de la Police cantonale. Si, dans le cadre de la gestion des menaces, l'accent est mis sur la collaboration transversale et interdisciplinaire, il est toutefois nécessaire qu'une unité centralise et coordonne l'activité de gestion des menaces; il apparaît particulièrement adéquat que cette unité soit intégrée au sein de la Police cantonale, dès lors que la recherche et le traitement d'information sur les personnes est un travail de police par excellence.

L'alinéa 2 résume l'activité de l'unité qui consiste à évaluer le risque au moyen des instruments d'analyse appropriés et de prendre les mesures idoines (au sens de l'article 30j LPol). C'est par cet alinéa également qu'est institué le réseau des

partenaires institutionnels et privés qui sont désignés plus précisément à l'article 30i (réseau d'annonce).

L'alinéa 3 prévoit que l'unité soit placée sous la conduite du commandant ou de la commandante de la Police cantonale. En effet, vu la sensibilité du domaine, il paraît tout à fait justifié que la surveillance et la conduite appartienne au rang hiérarchique le plus élevé de la Police cantonale.

Enfin, par l'alinéa 4, il incombe au Conseil d'Etat de régler plus précisément l'organisation de l'unité par voie d'ordonnance.

Le détail de l'organisation est également décrit plus haut, au chapitre 2.5.1 (organisation).

Art. 30h **b) Groupe d'experts**

Cette disposition institue le groupe d'experts et d'expertes, organe consultatif opérant en appui du travail opérationnel de l'unité de gestion des menaces. Comme mentionné plus haut (cf. chapitre 2.5.1), un groupe d'experts et d'expertes est indispensable pour procéder à l'évaluation et au suivi des cas. Le groupe d'experts et d'expertes concrétise un des pans de la collaboration transversale et interdisciplinaire (l'autre pan étant constitué du réseau de partenaires institutionnels et privés et des personnes répondantes).

Le groupe d'experts et d'expertes est nommé par le Conseil d'Etat, sur proposition de la Direction de la sécurité et de la justice (al. 1). Il s'agit d'un panel de personnes dont la sollicitation doit être flexible pour assurer une certaine réactivité opérationnelle. L'UGM sollicite le groupe d'experts et d'expertes lorsqu'une analyse spécialisée et un soutien à la décision sont nécessaires. Il s'agit là d'appuyer l'UGM dans les cas dont l'évaluation du risque est complexe.

Le détail de l'organisation est également décrit plus haut, au chapitre 2.5.1 (organisation).

Art. 30i **c) Réseau d'annonce et partenariat**

Cette disposition prévoit l'annonce des cas, par les partenaires institutionnels et privés du réseau ainsi que la collaboration entre ces derniers et l'UGM. L'annonce n'est pas obligatoire et la liste des partenaires privés appelés à annoncer les cas est exhaustive. Les partenaires impliqués disposeront d'une latitude dans la désignation de leurs répondants et répondantes. Il sied de préciser que l'anonymat des personnes procédant à l'annonce est garantie, sous réserve des cas relevant de la dénonciation calomnieuse (art. 303 CP).

La lettre a institue la collaboration et l'annonce par les services publics de l'Etat et des communes ainsi que des corporations et établissements de droit public. Pour ces derniers, l'on pense par exemple à l'Etablissement de détention fribourgeois (EDFR) ou à l'hôpital fribourgeois (HFR). Les

corporations de droit public particulièrement visées dans le cadre de la gestion des menaces sont les corporations ecclésiastiques reconnues, soit l'Église catholique romaine et l'Église évangélique réformée et la communauté israéliite.

La lettre b institue la collaboration et l'annonce par les autorités du pouvoir judiciaire.

La lettre c institue la collaboration et l'annonce par les partenaires des secteurs privés, lorsque le champ de leur compétence se situe dans l'accomplissement de tâches de droit public. L'on pense par exemple aux institutions et fondations de soutien aux personnes, aux familles, aux enfants, aux jeunes en difficultés, aux toxicomanes et aux personnes en situation de dépendance dont l'activité est financée par l'Etat, en totalité ou en partie.

La lettre d se réfère aux professionnel-le-s de la santé soumis à la loi du 16 novembre 1999 sur la santé (LSan; RSF 821.0.1) et tels que décrits par l'article 1 de l'ordonnance concernant les fournisseurs de soins (RSF 821.0.12). Il convient de relever qu'en pratique certaines professions seront particulièrement concernées par la gestion des menaces (ex. professionnel-le-s en lien avec la santé mentale) alors que d'autres ne devraient en principe être que peu concernées (ex. podologue ou technicien-ne-e dentiste).

Enfin, la lettre e prévoit la collaboration et l'annonce par des partenaires privés que sont les associations poursuivant un but social, de prévention ou de soutien ainsi que les associations religieuses. Les premières associations visées sont, comme pour la lettre c, les associations de droit privé dispensant un soutien aux personnes, aux familles, aux enfants, aux jeunes en difficultés, aux toxicomanes et aux personnes en situation de dépendance. Les associations religieuses visées par cet alinéa sont les communautés religieuses formées en association de droit privé qui ne sont pas reconnues comme corporation de droit public (cf. art. 30i, let. a), comme par exemple les communautés musulmanes.

Les alinéas 2 à 4 règlent le principe de la levée du secret de fonction et du secret professionnel, pour les professionnel-le-s de la santé et pour les ecclésiastiques, dans leurs relations avec l'UGM. Ces dispositions sont nécessaires et fondamentales, afin d'épargner aux personnes concernées par le réseau d'annonce, des poursuites pénales au sens des articles 320 et 321 CP (violation du secret de fonction et violation du secret professionnel). Il est utile de préciser que l'article 42 de la loi du 9 septembre 2014 sur la scolarité obligatoire (loi scolaire, LS; RSF 411.0.1) prévoit une interdiction spécifique de divulguer à des tierces personnes non autorisées des informations reçues dans l'exercice de la fonction sur des faits relevant du domaine privé des élèves ou de leurs proches. Dès lors que les personnes visées par l'article 42 LS sont incluses dans le réseau d'annonce (art. 30i let. a), elles seront autorisées à annoncer des cas ou transmettre des informations à l'UGM.

S'agissant enfin des ecclésiastiques, il convient de préciser que cette notion inclut les évêques, les prêtres et les pasteurs des communautés chrétiennes, mais aussi les prédicateurs des autres religions, tels que les rabbins, imams et chefs bouddhistes¹.

Art. 30j *Mesures*

Cet article dresse une liste de mesures que l'unité de gestion des menaces peut prendre lorsqu'une personne à risques est identifiée et qu'il y a lieu de craindre qu'elle commette une infraction. Ces mesures sont exhaustivement réglées par la loi; elles peuvent être prises cumulativement, l'une mesure n'excluant pas une autre.

La lettre a institue le travail d'enquête de l'unité de gestion des menaces en vue d'évaluer la dangerosité de la personne. Il s'agit principalement de mesures de recherches et de recoupements d'informations sur la personne. En fonction de l'évaluation de la dangerosité, la personne à risques pourrait être annoncée et suivie par le service d'enquête compétent, en particulier les services de renseignement.

La lettre b règle la question de la collecte et du traitement des données par l'unité de gestion des menaces. L'unité de gestion des menaces est autorisée à traiter et recouper des données, y compris des données sensibles afin d'assurer la prévention et la détection précoce d'infractions ainsi que le suivi des personnes à risques.

La lettre c permet à l'unité de gestion des menaces de procéder à des entretiens préventifs avec la personne à risques. Ces entretiens s'inscrivent dans les schémas de désescalade des comportements violents et servent à désamorcer une situation de crise. Cet entretien préventif permet également de contextualiser le comportement de la personne à risques, au regard de son environnement personnel, social et/ou familial. L'entretien préventif est un mode d'intervention éprouvé afin d'identifier les facteurs de risque auprès de la personne et d'identifier les mesures de prévention appropriées.

La lettre d prévoit une mesure orientée sur la résolution des problèmes. En effet, les mesures de soutien à la personne à risques et à son entourage sont un aspect important du concept de gestion des menaces, dès lors que le concept vise, outre la prévention des infractions, à aider la personne à risques à sortir d'une situation difficile.

La lettre e permet à l'UGM d'offrir un soutien aux partenaires institutionnels et privés dans la gestion de la menace et dans le suivi des personnes à risques.

¹ Cf. DUPUIS Michel et al., *Petit commentaire du Code pénal (PC CP)*, p. 2023, Bâle, 2017.

Enfin, la lettre f réserve la possibilité, pour l'unité de gestion des menaces de déclencher l'intervention policière en cas de danger sérieux.

Pour le détail des mesures, il est renvoyé au chapitre 2.5.2 (Mesures).

Art. 30k *Surveillance*

Cet article instaure la surveillance continue, qui incombe au Directeur ou à la Directrice de la sécurité et de la justice.

La Direction de la sécurité et de la justice détermine les modalités de cette surveillance, sous le contrôle du Conseil d'Etat (cf. article 30l).

Art. 30l *Haute surveillance*

Cet article institue le Conseil d'Etat comme autorité exerçant la haute surveillance sur les activités relatives à la gestion des menaces. Il est prévu que la Direction de la sécurité et de la justice transmette annuellement un rapport au Conseil d'Etat. Le rapport contiendra une statistique des cas, un compte-rendu des processus en matière de traitement des données et une évaluation du traitement des affaires et des résultats obtenus.

Une fois approuvé, le rapport sera transmis à l'Autorité cantonale de protection des données, pour information.

Art. 31b al. 1 let. b

La version française est libellée de la sorte: «*lorsque le comportement de la personne donne de sérieuses raisons de soupçonner qu'elle est sur le point de commettre un crime ou qu'elle en prépare un*». La version allemande quant à elle diverge de la version française en tant qu'elle inclut la notion de «crime grave» (schweres Verbrechen).

Il s'agit de corriger cette divergence et de ne garder que la notion de crime, dans les deux langues.

Art. 31 c *Recherche en cas d'urgence et recherche de personnes condamnées*

Cette disposition est modifiée afin de régler les nouvelles compétences issues de la législation fédérale en matière de recherche de personnes condamnées, selon l'article 36 de la loi fédérale du 18 mars 2016 sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (LSCPT; RS 780.1), qui règle les modalités de la recherche des personnes condamnées.

Reformulée, cette disposition désigne les différentes compétences en matière de recherche de personnes condamnées et des personnes disparues. Il incombe à la Police cantonale d'ordonner la recherche des personnes condamnées, au

Tribunal des mesures de contrainte de l'autoriser et à la Chambre pénale du Tribunal cantonal de connaître les recours des personnes dont la surveillance par poste ou par télécommunication a été autorisée.

Art. 33 al. 2, 33a al. 1, 33b al. 1, 33c al. 1

La notion d'officier ou d'officière de police judiciaire est remplacée par la notion d'officier ou d'officière de service. Cela permet de clarifier la mission des officiers et officières de police judiciaire qui sont habilités désormais à prendre les décisions que leur confère la loi dans le cadre missionnel défini par leur hiérarchie et dans le cadre du service demandé pour certaines missions.

Un officier ou une officière de service dispose, entre autres prérogatives, de la qualité d'officier ou officière de police judiciaire. Il s'agit dans les deux cas de cadres de l'échelon 3 et 4 au sein de la Police cantonale, cadres qui ont suivi une formation particulière, leur donnant la compétence de décider certaines mesures de contrainte. Il s'agit notamment des mesures de contrainte prévues par l'article 148 al. 2 de la loi du 31 mai 2010 sur la justice.

Ainsi la notion d'officier ou d'officière de service inclut celle actuelle d'officier/officière de police judiciaire (affaires de permanence), et celle d'officier/officière en activité (affaires hors permanence, notamment dans le cadre d'engagements planifiés).

Art. 33d

Par cette disposition, une base légale est introduite pour permettre à la Police cantonale d'effectuer les signalements prévus le système SIS II dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord d'association Schengen.

Art. 38c al. 1

Cette disposition est modifiée pour inclure la collecte de données sensibles dans le cadre de la gestion des menaces, et non plus seulement pour les besoins d'une enquête en cours.

Art. 38d al 1^{er}

Il s'agit d'introduire un nouvel alinéa qui règle la durée de conservation des données enregistrées dans le cadre de la gestion des menaces.

La durée prévue est de 5 ans dès le dernier signalement en lien avec la gestion des menaces. Cette durée est jugée opportune pour permettre de garantir une période de sûreté suffisante et le critère du signalement auprès de l'unité de gestion des menaces est le critère le plus objectif. Cette durée permet également de garantir le droit à l'oubli pour les personnes à risques.

Il convient enfin de préciser que les règles de la loi du 10 septembre 2015 sur l'archivage et les Archives de l'Etat (LArch; RSF 17.6) sont réservées. Les documents traités par l'UGM seront dès lors proposés à l'archivage. S'agissant de données sensibles, la LArch prévoit toutefois un délai de protection particulier de 10 ans après la date du décès de la personne ou de cent ans après sa naissance si la date du décès est inconnue (cf. art. 16 LArch).

Art. 38h *Communication de données dans le cadre de la gestion des menaces*

Cette nouvelle disposition permet d'instaurer une communication de données dans le cadre de la gestion des menaces.

Le premier alinéa règle la manière dont la Police cantonale peut transmettre des informations à des tiers lorsque la prévention d'un danger sérieux impose cette communication et ce en dérogation aux règles de la LPrD. La communication ne consiste en aucun cas en une plate-forme d'échange avec des tiers mais en une communication ciblée émanant de l'unité de gestion des menaces et dans des situations précises. La communication doit se limiter au strict nécessaire (critère de la nécessité), doit être apte à atteindre le but visé (critère de l'aptitude) et doit être proportionnée au but visé (critère de la proportionnalité au sens étroit); le but visé étant entendu comme celui d'empêcher la survenance du danger. Ce danger doit en outre être sérieux, soit porter gravement atteinte à l'intégrité physique, psychique ou sexuelle de tiers, au sens de l'article 30f du projet.

L'alinéa 2 règle la communication des données entre les partenaires et l'unité de gestion des menaces. Comme pour l'alinéa 1, le principe de la proportionnalité est respecté et il ne s'agit en aucun cas d'une plate-forme d'échanges de données, mais de communications ciblées, nécessaires et appropriées pour la gestion du cas.

L'alinéa 3 règle les modalités de l'accès des agents et agentes de la Police cantonale et du personnel de la Centrale d'engagement et d'alarmes (CEA) aux informations collectées dans le cadre de la gestion des menaces. Cet accès se justifie afin d'assurer la sécurité des agents et agentes en intervention mais aussi pour la sécurité de tiers. L'accès à ces informations par les agents et agentes et le personnel du CEA en intervention permet également de garantir le suivi circonstancié des cas. L'accès à ces informations doit faire l'objet d'un contrôle de connexions au système qui permettra la mise à disposition des informations sur les personnes à risques. Le système est prévu comme un système d'alerte et non comme une somme d'informations à libre disposition du personnel visé par cette disposition.

Enfin, l'alinéa 4 règle les modalités selon lesquelles la personne à risques peut accéder aux données personnelles qui sont traitées par l'unité de gestion des menaces. La règle pro-

posée est que la personne à risques puisse accéder à ses données personnelles mais que cet accès peut lui être refusé ou être différé en présence d'intérêts publics ou privés prépondérants. De tels intérêts sont présents lorsque, par exemple, l'intégrité physique, psychique ou sexuelle de tiers est compromise par la transmission de ces informations. Les décisions de refus ou de limitation d'accès prises par la Police cantonale seront susceptibles de recours, selon les règles de la loi du 25 novembre 1994 sur la protection des données (LPrD; RSF 17.1) et du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1).

Art. 21 al. 1 et 1^{bis} LPEA

Cette disposition est modifiée pour permettre aux juges de paix de réquisitionner directement la police, sans passer par l'intermédiaire du préfet. Cette réquisition directe est conforme à l'article 4 al. 2 let. c LPol, dès lors que les juges de paix sont des magistrats ou magistrates et sont donc considérés comme une autorité judiciaire.

L'alinéa 1 est ainsi modifié pour permettre la réquisition directe de la police par les juges de paix.

L'alinéa 1^{bis} est ajouté pour prévoir la réquisition indirecte de la police (par l'intermédiaire du préfet) par les médecins.

Art. 18 al. 1 LALCR

La modification de cet article est nécessaire afin de corriger un renvoi à la loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (LCR; 741.01). En effet, la modification du 15 juin 2012 de la LCR, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014, demande de remplacer le renvoi à l'article 91 al. 3 par l'article 91 al. 1 let. c LCR (conduite d'un véhicule sans moteur alors que la personne se trouve dans l'incapacité de conduire dévolue à la connaissance du préfet).

Art. 90a al. 2 let a^{bis} LSan

Cette disposition crée une base légale permettant aux professionnel-le-s d'être déliés du secret professionnel pour annoncer les cas de personnes à risques à l'unité de gestion des menaces. La levée du secret professionnel est indispensable afin d'éviter des poursuites pénales ultérieures aux professionnel-le-s de la santé.

Cette annonce n'est pas obligatoire. A cet égard, dans le cadre de la gestion des menaces, l'accent est mis sur la responsabilité d'annoncer. Cette annonce, laissée à la libre appréciation des professionnel-le-s de la santé, est également conçue comme un allègement de la responsabilité, puisque par l'annonce, l'appréciation de la dangerosité passe ensuite à l'unité de gestion des menaces et au groupe d'experts et d'expertes. En ce sens, en cas de doute sérieux sur la dangerosité, il est toujours profitable d'en informer l'unité de gestion des menaces.

8. Conséquences du projet

8.1. Conséquences financières et en personnel

Les conséquences financières sont essentiellement des dépenses ordinaires en mobilier de bureau nécessaire pour la création de l'unité de gestion des menaces, qui sera située dans l'un des bâtiments de la Police cantonale, à Granges-Paccot (Madeleine 1, 3 ou 8, selon les capacités disponibles au début 2020).

L'équipement informatique ordinaire de l'unité de gestion des menaces n'aura pas d'incidences financières extraordinaires et sera pris sur le budget ordinaire, dès 2020.

L'opportunité de l'achat du logiciel Octagon développé par le canton de Zurich devra encore être examinée par la Police cantonale lorsque l'Unité de gestion des menaces sera mise en place et opérationnelle. Il s'agira également de prendre en compte les coûts d'adaptation du logiciel Octagon avec les logiciels usuels de la Police cantonale (SAGA/Zephyr). En l'état actuel des connaissances, ces besoins informatiques spécifiques peuvent être évalués à un montant de l'ordre de 20 000 francs.

Ces montants ont été portés au budget 2020 de la Police cantonale.

S'agissant des incidences en personnel, l'unité de gestion des menaces nécessitera 3 personnes pour un total de 2 à 3 EPT, selon leur taux d'occupation: 1 chef-fe de l'unité de gestion des menaces, 1 attaché-e du/de la chef-fe de l'unité de gestion des menaces et 1 psychologue spécialiste/criminologue. Ces 2-3 EPT seront pris sur le contingent ordinaire de la Police cantonale, moyennant des transformations de postes. Le

coût total de ces incidences en personnel est estimé à environ 110 000 francs par année.

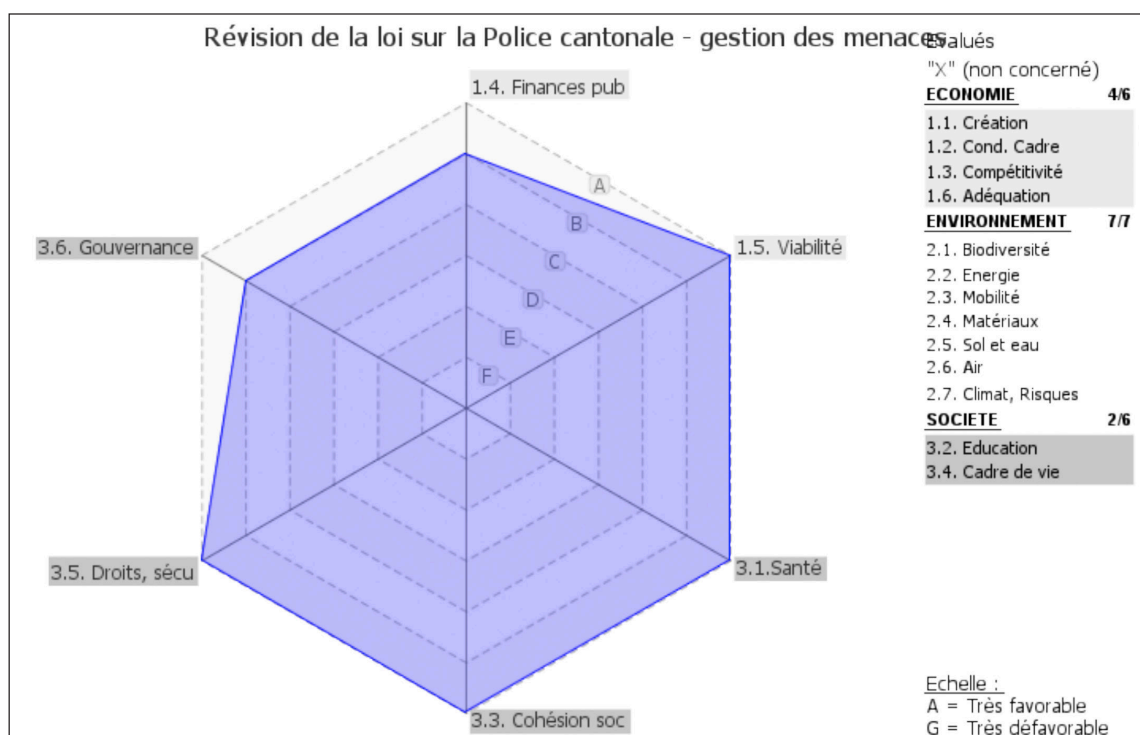
Il convient enfin de relever que la fonction de personne répondante au sein du réseau d'annonce ne générera que peu de travail supplémentaire au sein des services de l'Etat, si ce n'est une formation initiale et une formation continue chaque année, les deux sur une journée. Par ailleurs, cette désignation n'impliquera pas de valorisation de la fonction.

8.2. Incidences sur la répartition des tâches Etat-communes, conformité du projet au droit supérieur et évaluation de la durabilité du projet

Le projet n'aura pas de conséquences sur le plan de la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. La seule incidence directe sur les communes concerne la participation des services communaux au réseau des partenaires institutionnels et privés. Il leur incombera de désigner une personne répondante auprès des services concernés et délimités par l'unité de gestion des menaces. En outre, la possibilité est donnée aux communes d'annoncer les cas de personnes à risques à l'unité de gestion des menaces.

Le présent projet est compatible avec le droit de rang supérieur, soit le droit européen, le droit fédéral ainsi que la Constitution cantonale.

L'examen de la durabilité effectué pour le projet de révision sur les critères pertinents de l'évaluation amène à un résultat très favorable du projet de révision.





Botschaft 2018-DSJ-117

24. Juni 2019

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Kantonspolizei

1. Ursprung und Notwendigkeit des Entwurfs	21
2. Einführung eines Konzepts für das Bedrohungsmanagement	21
2.1. Notwendigkeit des Entwurfs	21
2.2. Definition und Zweck des Bedrohungsmanagements	22
2.3. Aktuelle Situation: spärliche Rechtsgrundlage für interdisziplinäre Zusammenarbeit	22
2.3.1. Datenaustausch	23
2.3.2. Amts- und Berufsgeheimnis	23
2.3.3. Weitergabe von Daten in einem Strafverfahren	24
2.3.4. Andere Rechtsgrundlagen	24
2.4. Rechtsvergleich	25
2.4.1. Zürich	25
2.4.2. Basel-Landschaft	25
2.4.3. Solothurn	25
2.5. Vorgeschlagenes System	25
2.5.1. Organisation (zu den Artikeln 30g, 30h und 30i des Entwurfs)	26
2.5.2. Massnahmen (zu Art. 30j des Entwurfs)	28
2.5.3. Weitergabe von Daten im Rahmen des Bedrohungsmanagements (zu Art. 38c, 38d und 38h des Entwurfs)	29
2.5.4. Aufsicht (zu Art. 30k des Entwurfs) und Oberaufsicht (zu Art. 30l des Entwurfs)	30
2.6. Risikoeinschätzung	30
3. Anpassungen an das Schengener Informationssystem (SIS II)	30
4. Fahndung nach verurteilten Personen	31
4.1. Aktuelle Zuständigkeiten im Bereich der Ortung vermisster Personen (Art. 31c PolG)	31
4.2. Zuständigkeit für die Anordnung und Genehmigung der Fahndung nach verurteilten Personen (Art. 36 BÜPF/31c Entwurf PolG)	32
5. Geringfügige Änderungen	32
5.1. Änderung des Gesetzes vom 12. November 1981 zur Ausführung der Bundesgesetzgebung über den Strassenverkehr (AGSVG; SGF 781.1)	32
5.2. Änderung des Gesetzes vom 15. Juni 2012 über den Kindes- und Erwachsenenschutz (KESG; SGF 212.5.1)	32
5.3. Übrige Änderungen	32
6. Ergebnisse der Vernehmlassung	32
7. Kommentar zu den einzelnen Artikeln	33
8. Auswirkungen des Entwurfs	38
8.1. Finanzielle und personelle Auswirkungen	38
8.2. Auswirkungen auf die Aufgabenverteilung Staat-Gemeinden, Übereinstimmung des Entwurfs mit übergeordnetem Recht und Evaluation der Projektnachhaltigkeit	39

1. Ursprung und Notwendigkeit des Entwurfs

Das Gesetz vom 15. November 1990 über die Kantonspolizei (PolG; SGF 551.1) wurde seit seiner Verabschiedung vor bald 30 Jahren mehrmals geändert. Die letzte Revision erfolgte im Jahr 2013 (Massnahmen der verdeckten Ermittlung).

In den Grundzügen betrifft die vorliegende Revision des Gesetzes über die Kantonspolizei vier Aspekte (in der Reihenfolge ihrer Wichtigkeit).

Erstens wird eine Neuerung eingeführt und zwar ein Bedrohungsmanagementkonzept mit dem Ziel, Gewalttaten von sogenannten Gefährderinnen/Gefährdern mit Hilfe von Früherkennung, interdisziplinärer Zusammenarbeit sowie dem Beschaffen und Austauschen von Daten zu verhindern. Dieses Konzept wird mit der Schaffung einer Abteilung Bedrohungsmanagement innerhalb der Kantonspolizei umgesetzt. Es entspricht der Notwendigkeit, dem immer konkreteren Risiko von Gewalttaten so effizient wie möglich zu begegnen. Das Bedrohungsmanagementkonzept entspricht ausserdem einer Empfehlung des Nationalen Aktionsplans zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus (NAP). Es bildet zudem eine Achse der Kriminalpolitik 2018–2021, die der Generalstaatsanwalt und der Staatsrat gemäss Artikel 67 Abs. 3 Bst. c des Justizgesetzes vom 31. Mai 2010 (JG; SGF 130.1) gemeinsam beschlossen haben.

Zweitens soll eine kantonale Gesetzeslücke, die auf die Umsetzung des Informationssystems Schengen II (SIS II) zurückzuführen ist, geschlossen werden. Dazu wird vorgeschlagen, im PolG eine neue Rechtsgrundlage einzuführen, die sich auf die Ausschreibungen gemäss Artikel 36 des Beschlusses 2007/533/JAI des Rates der Europäischen Union vom 12. Juni 2007 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II) anwenden lässt.

Drittens sieht das neue Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs vom 18. März 2016 (BÜPF; SR 780.1) zwei gesetzliche Grundlagen zur Regelung der Suche nach vermissten Personen und der Fahndung nach verurteilten Personen vor. Die kantonale Gesetzgebung muss angepasst werden, um einen Normkonflikt zu vermeiden bzw. um die diesbezüglichen Kompetenzen der kantonalen Behörden festzulegen.

Schliesslich hat sich herausgestellt, dass einige Bestimmungen des PolG aus organisatorischer Sicht und aufgrund der Entwicklung der Tätigkeiten der Kantonspolizei obsolet geworden sind. Es wird deshalb vorgeschlagen, nebst den oben erwähnten Änderungen am PolG kleinere Änderungen vorzunehmen, um die systematische und operative Kohärenz sicherzustellen.

2. Einführung eines Konzepts für das Bedrohungsmanagement

Das Bedrohungsmanagement gehört zu den hoheitlichen Aufgaben des Staates, die darin bestehen, mit Hilfe der Polizei die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten und Risiken vorzubeugen. Schematisch gesehen lässt sich die Polizeiarbeit in zwei Aspekte unterteilen.

Einerseits besteht die *reaktive* Arbeit darin, auf kriminalitätsfördernde Phänomene und Störungen der öffentlichen Ordnung mit polizeilicher Ermittlungsarbeit und kriminaltechnischen Untersuchungen oder mit repressiven Einsatzmitteln zu reagieren. Die reaktive Arbeit ist sehr oft im Strafverfahren angesiedelt (Vorverfahren, Art. 299 ff. der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007, StPO; SR 312.0). Die Eröffnung eines Strafverfahrens setzt voraus, dass ein genügender Anfangsverdacht im Zusammenhang mit der Begehung einer strafbaren Handlung vorliegt.

Andererseits zielt die präventive Arbeit darauf ab, kriminalitätsfördernden Phänomenen und Störungen der öffentlichen Ordnung mit der Suche nach Informationen und nachrichtendienstlichen Abklärungen (Vorermittlungen) vorzubeugen, deren rechtliche Grundlagen im kantonalen Polizeirecht (Art. 33a – präventive Observation, 33b – präventive verdeckte Fahndung und 33c – präventive verdeckte Ermittlung – PolG) und im Bundesgesetz über den Nachrichtendienst vom 25. September 2015 (NDG; SR 121) verankert sind.

Das Bedrohungsmanagement gehört zum präventiven Tätigkeitsfeld der Polizeiarbeit, ist aber meist ausserhalb des Strafverfahrens, d. h. davor oder danach angesiedelt. Ein solches ist jedoch nicht ganz ausgeschlossen, da beide Aspekte zuweilen intrinsisch miteinander verbunden sind (Bsp. begangene Straftaten vor aktueller Bedrohung). Das Bedrohungsmanagement erfordert demnach besondere Gesetzesbestimmungen, die auf eine spezifische Sicherheitsfrage zugeschnitten sind.

2.1. Notwendigkeit des Entwurfs

In den vergangenen Jahren kam es in der Schweiz und im Ausland zu verschiedenen Dramen (Bsp. CH: Attentat im Zuger Kantonsparlament 2001, Vatemord von Pfäffikon 2015, Axt-Attacke von Flums 2017; Bsp. BRD: Amokfahrt in Münster im Mai 2018). Auch der Kanton Freiburg blieb nicht verschont. So wurde zum Beispiel im Januar 2017 der Sozialdienst der Gemeinde Romont verwüstet. Die Personen, die diese Gewaltakte verübt haben, waren den staatlichen Stellen bekannt, doch der Informationsaustausch scheiterte an einem Mangel an Organisation und/oder an den strengen Regeln des Datenschutzes und des Berufsgeheimnisses.

Die Notwendigkeit eines Bedrohungsmanagements ist auf zwei Ebenen angesiedelt. Erstens müssen auf sicher-

heitstechnischer Ebene Dritte vor schwerwiegenden, gegen sie gerichteten Straftaten geschützt werden, für die ein erwiesenes Risiko besteht. Zweitens ist es auf sozialer Ebene angebracht, Personen die aus einer verzweifelten Lage oder einer dramatischen persönlichen Situation heraus die Begehung von Gewalttaten erwägen, einen alternativen Ausweg aufzuzeigen.

Die Bedeutung des Bedrohungsmanagements ist auch im Zusammenhang mit der Bekämpfung von häuslicher Gewalt, Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus nicht zu unterschätzen. In Fällen von häuslicher Gewalt kommen im Verlauf des Verfahrens zahlreiche Fachpersonen zum Einsatz (Kantonspolizei, Staatsanwaltschaft, Opferberatungsstellen, Ärztinnen und Ärzte, Psychologinnen und Psychologen, Jugendamt). Das Bedrohungsmanagementkonzept erlaubt es, mit einer umfassenden und unmittelbaren Handlungsweise und mit einem institutionenübergreifenden Informationsaustausch eine effizientere Politik zur Bekämpfung häuslicher Gewalt zu erreichen und die Gefahr von tatsächlichen Gewalttaten oder Rückfällen zu verringern. Die Kantone, die bereits über Bedrohungsmanagementkonzepte verfügen, berichten, dass die Meldungen, die im Rahmen des Bedrohungsmanagements eingehen, zu 50% häusliche Gewalt betreffen. In diesem Zusammenhang sei auf das Handlungskonzept *«Gewalt in Paarbeziehungen und ihre Auswirkungen auf die Familie»* des Staatsrats des Kantons Freiburg¹ verwiesen, das die Vorrangigkeit und Dringlichkeit eines koordinierten Bedrohungsmanagements betont. Ebenfalls in Zusammenhang mit häuslicher Gewalt ist darauf hinzuweisen, dass sich das Bedrohungsmanagement perfekt in den Rahmen des neuen Bundesgesetzes über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen vom 14. Dezember 2018 einfügt.

Auch der Nationale Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus (NAP²) empfiehlt den Aufbau und die Einführung eines Bedrohungsmanagementkonzepts (Massnahme 14).

2.2. Definition und Zweck des Bedrohungsmanagements

Bedrohungsmanagement lässt sich definieren als standardisiertes Vorgehen mit dem Ziel, unter Einbezug eines interdisziplinären Netzwerks von Fachleuten und Ansprechpersonen aus der Praxis potenziell gefährliche Personen («Gefährder/innen») davon abzuhalten, Gewalttaten zu verüben, welche die Integrität von Dritten schwer beeinträchtigen können. Das Bedrohungsmanagement stützt sich auf eine frühzeitige

Analyse bestimmter Verhaltensweisen, die auf ein erhöhtes Risiko für die Begehung von Gewaltakten hindeuten.

Das Bedrohungsmanagement ist ein interdisziplinäres, präventives Vorgehen, das bei tatsächlichen und konkreten Risiken individuell auf die einzelnen Fälle eingeht («Fallmanagement» oder Englisch «Case Management»). Ein nachhaltiges Bedrohungsmanagement, wie es in diesem Bericht entworfen wird, erfordert eine dauerhafte und spezialisierte Abteilung bei der Polizei. Diese Abteilung bedarf der Unterstützung von Fachleuten, namentlich aus den Bereichen psychische Gesundheit, Oberämter und Friedensgerichte, und der Begleitung durch ein Netzwerk, das alle betroffenen privaten und öffentlichen Ebenen einschliesst (s. Einzelheiten der Projektstruktur in Kapitel 2.5). Das Bedrohungsmanagement verfolgt somit sowohl einen präventiven, als auch einen auf Lösungen für die Gefährder/innen ausgerichteten Ansatz. Ziel ist es, dass der/die potenzielle Gefährder/in wieder Fuss fasst und dauerhaft aus seiner/ihrer schwierigen persönlichen Situation herausfindet.

Typische Anwendungsfälle des Bedrohungsmanagements sind unter anderem häusliche Gewalt, Stalking, erhebliche Drohungen ob offen, versteckt, anonym oder zugeordnet, querulatorisches Verhalten, gewalttätiges Verhalten in Zusammenhang mit psychischen Störungen oder sexuelle Belästigung. Delikte, bei denen Anlagen beschädigt werden, fallen nur indirekt in den Anwendungsbereich des Bedrohungsmanagements. Sachbeschädigungen sind aus strafrechtlicher Perspektive anzugehen, es sei denn, sie geschehen im Gesamtkontext einer Bedrohung, die in den Anwendungsbereich des Bedrohungsmanagements fällt.

Im Kontext des Bedrohungsmanagements wird besonderes Gewicht auf den Opferschutz gelegt. Die Sicherheit sowie die physische, psychische und sexuelle Integrität potenzieller Opfer muss gewährleistet werden, indem versucht wird, für die Person, von der eine Gefahr ausgeht, eine Lösung zu finden und sie so dauerhaft von der Begehung von Gewalttaten abzuhalten.

Mit dem Bedrohungsmanagement erhalten aber auch die Dienste von Staat, der Gemeinden und anderen Institutionen, die bei ihrer Tätigkeit regelmässig Drohungen ausgesetzt sind, Gelegenheit, ihre Anliegen zu äussern. Es sei hier daran erinnert, dass manche öffentlichen Dienste und ihre Angestellten täglich zur Zielscheibe für Drohungen werden. Diesen Diensten sollte nach Abwägung des jeweiligen Risikos Hilfe und Unterstützung angeboten werden.

2.3. Aktuelle Situation: spärliche Rechtsgrundlage für interdisziplinäre Zusammenarbeit

Momentan ist im Kanton Freiburg weder eine interdisziplinäre Zusammenarbeit noch ein Informationsaustausch

¹ Verfügbar unter: https://www.fr.ch/sites/default/files/2018-08/Handlungskonzept_18.pdf (besucht am 6. Dezember 2018).

² Verfügbar unter: <https://www.ejpd.admin.ch/dam/data/ejpd/aktuell/news/2017/2017-12-04/171204-nap-d.pdf> (besucht am 6. Dezember 2018).

zwischen den Diensten der kantonalen und kommunalen öffentlichen Verwaltung formalisiert. Es gibt kein standardisiertes Verfahren für die Meldung und Weiterverfolgung von Fällen, obwohl zahlreiche Dienste des Staates und der Gemeinden regelmässig mit solchen Gefährderinnen und Gefährdern zu tun haben. Die Kantonspolizei sammelt und analysiert die Informationen, die zu ihr gelangen, und zeigt strafbare Sachverhalte an. Sie verfügt dafür jedoch nicht über eine professionelle und zentrale Verwaltungseinheit. Die Diagnose ist also klar: Jeder Dienst verfügt potenziell über besorgniserregende Informationen zu Gefährderinnen und Gefährdern. Ohne Zusammenführung dieser Informationen kann das Risiko jedoch nicht evaluiert werden. Bei den vorgenannten Beispielen (s. Kapitel 2.1) wurde in der nachträglichen Fallanalyse festgestellt, dass alle beteiligten Stellen und Akteure über einen Teil der Information über die Gefährlichkeit der gewalttätigen Person verfügten, dass jedoch die fehlende Zusammenarbeit und der fehlende Informationsaustausch eine Risikoabklärung verhindert haben. Die Taten hätten also zweifelsohne verhindert werden können, wenn ein Monitoring und eine interdisziplinäre Zusammenarbeit stattgefunden hätten.

Eine interdisziplinäre Zusammenarbeit erfordert indes eine gesetzliche Grundlage, die deren Grundsätze regelt und die Verfahren zur Meldung von Fällen definiert, insbesondere was die Entbindung vom Berufsgeheimnis betrifft. Des Weiteren müssen spezifische Regeln zur Beschaffung und zum Austausch von Daten zwischen den vom Bedrohungsmanagement betroffenen Partnern festgelegt werden (s. Kapitel 2.3.1 und 2.3.2 unten).

Die untenstehenden Ausführungen beschreiben die Schwächen des aktuellen Systems mit seinen zusammengewürfelten Regelungen, die den Umgang mit Bedrohungen und Risiken unter spezifischen und v. a. reaktiven Aspekten regeln. Das Bedrohungsmanagement erfordert hingegen einen umfassenden und präventiven Ansatz.

2.3.1. Datenaustausch

Für die interdisziplinäre Zusammenarbeit im Rahmen des Bedrohungsmanagements müssen Personendaten, die als besonders schützenswert gelten können, beschafft und ausgetauscht werden. Gemäss Artikel 3 Abs. 1 des Gesetzes vom 25. November 1994 über den Datenschutz (DSchG, SGF 17.1) sind besonders schützenswerte Personendaten Daten über die religiösen, weltanschaulichen, politischen oder gewerkschaftlichen Ansichten oder Tätigkeiten, über die Gesundheit, die Intimsphäre oder die Rassenzugehörigkeit, über Massnahmen der sozialen Hilfe und über strafrechtliche oder administrative Sanktionen und diesbezügliche Verfahren. Es ist zu erwarten, dass solche besonders schützenswerten Personendaten im Rahmen des Bedrohungsmanagements in die gesammelten Informationen einfließen.

Artikel 9 DSchG regelt das Beschaffen der Daten. Grundsätzlich sind Personendaten bei der betroffenen Person zu erheben. Sie dürfen nur dann bei einem öffentlichen Organ oder einem Dritten eingeholt werden, wenn eine gesetzliche Bestimmung es vorsieht, die Natur der Aufgabe es erfordert oder wenn besondere Umstände es rechtfertigen.

Artikel 10 DSchG gestattet die Bekanntgabe von Personendaten, wenn eine gesetzliche Bestimmung es vorsieht, oder wenn im Einzelfall:

- a. das öffentliche Organ, das die Daten anfordert, diese für die Erfüllung seiner Aufgabe benötigt;
- b. die private Person, die die Daten anfordert, ein Interesse an der Bekanntgabe nachweisen kann, das dem Interesse der betroffenen Person an der Geheimhaltung der Daten vorgeht, oder
- c. die betroffene Person der Bekanntgabe zugestimmt hat oder ihre Einwilligung nach den Umständen vorausgesetzt werden darf.

Im kantonalen Recht gibt es derzeit keine gesetzliche Grundlage, die das Beschaffen und den Austausch von Daten im Rahmen einer interdisziplinären Zusammenarbeit des Bedrohungsmanagements erlauben würde. Die drei im DSchG vorgesehenen alternativen Bedingungen müssen von Fall zu Fall geprüft werden, wobei die dritte Bedingung (Bst. c) nicht anwendbar ist, da die Gefährderin / der Gefährder nicht über die Beschaffung und den Austausch der sie/ihn betreffenden Daten informiert werden soll, jedenfalls nicht in der Phase der Erkennung und Einschätzung des Risikos.

Vorbehalten bleibt schliesslich die allgemeine Notsituations-Klausel, mit der ein Grundrecht bei ernster, unmittelbarer und nicht anders abwendbarer Gefahr eingeschränkt werden kann (Art. 38 Verfassung des Kantons Freiburg, SGF 10.1; Art. 36 Bundesverfassung, SR 101). Diese Notklausel ist allerdings nur eine reaktive Lösung, die im Bedrohungsmanagement von geringer Bedeutung ist, da die Daten dafür vor dem Eintreten eines möglichen Risikos beschafft und ausgetauscht werden müssen.

Angesichts der besonderen Schutzwürdigkeit der Personendaten, die beim Bedrohungsmanagement bearbeitet werden müssen, und der dafür notwendigen Eingriffe in die Grundrechte der Gefährderinnen und Gefährder, ist eine formelle gesetzliche Grundlage unerlässlich, um die Tätigkeit aller im Bedrohungsmanagement aktiven Personen zu legitimieren und um eine recht- und verhältnismässige Verwendung der Daten zu garantieren.

2.3.2. Amts- und Berufsgeheimnis

Gemäss Artikel 320 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs vom 21. Dezember 1937 (StGB, SR 311.0) wird bestraft, wer ein Geheimnis offenbart, das ihm in seiner Eigenschaft als

Mitglied einer Behörde oder als Beamter anvertraut worden ist, oder das er in seiner amtlichen oder dienstlichen Stellung wahrgenommen hat.

Artikel 321 StGB ahndet die Verletzung des Berufsgeheimnisses durch Geistliche, Rechtsanwälte, Verteidiger, Notare, Patentanwälte, nach Obligationenrecht zur Verschwiegenheit verpflichtete Revisoren, Ärzte, Zahnärzte, Chiropraktiker, Apotheker, Hebammen, Psychologen und ihre Hilfspersonen.

Der Täter ist nicht strafbar, wenn er das Geheimnis auf Grund einer Einwilligung des Berechtigten oder mit schriftlicher Einwilligung seiner vorgesetzten Behörde offenbart hat (Art. 320 Abs. 2 und 321 Abs. 2 StGB). Die Strafbarkeit kann ausserdem bei Notstand (Art. 17 StGB) ausgeschlossen werden, wenn eine Person eine mit Strafe bedrohte Tat begeht, um ein eigenes oder das Rechtsgut einer anderen Person aus einer unmittelbaren, nicht anders abwendbaren Gefahr zu retten, wenn sie dadurch höherwertige Interessen wahrt.

Schliesslich sehen sowohl das eidgenössische wie auch das kantonale Recht Meldepflichten und -rechte vor, so etwa die Artikel 314c und 314d ZGB (Recht und Pflicht zur Meldung an die Kinderschutzhilfe), die Artikel 73 und 119 des Gesundheitsgesetzes vom 16. November 1999 (GesG, SGF 821.0.1; Pflicht zur Meldung von Todesfällen mit unbekannter Ursache bei den für die Leichenhebung zuständigen Behörden und Pflicht zur Meldung von Fällen meldepflichtiger übertragbarer Krankheiten) und Artikel 3c des Bundesgesetzes über die Betäubungsmittel vom 3. Oktober 1951 (BetmG, SR 812.121; Befugnis zur Meldung von Fällen vorliegender oder drohender suchtbedingter Störungen an die zuständigen Behandlungs- oder Sozialhilfestellen).

Wie beim Datenaustausch gemäss DSchG schliesst ein Bedrohungsmanagement nach dem Grundsatz der frühzeitigen Erkennung von Risiken die Einwilligung der Gefährderin/des Gefährders aus. Das Berufsgeheimnis (Arztgeheimnis) der Gesundheitsfachpersonen ist zurzeit die grösste Hürde bei der Erreichung des Ziels, Informationen im Rahmen eines Bedrohungsmanagements interdisziplinär zu beschaffen und auszutauschen. Tatsächlich ist die Angst der Gesundheitsfachpersonen vor einer Strafverfolgung ein Hindernis bei der Weitergabe von Informationen über Gefährder/innen.

Hier würde die Schaffung einer spezifischen gesetzlichen Grundlage den Gesundheitsfachpersonen und Staatsangestellten erlauben, ohne das Risiko einer späteren Strafverfolgung zusammenzuarbeiten.

2.3.3. Weitergabe von Daten in einem Strafverfahren

Artikel 73 StPO legt Folgendes fest: *«Die Mitglieder von Strafbehörden, ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie*

die von Strafbehörden ernannten Sachverständigen bewahren Stillschweigen hinsichtlich Tatsachen, die ihnen in Ausübung ihrer amtlichen Tätigkeit zur Kenntnis gelangt sind.»

Artikel 75 StPO sieht mehrere Ausnahmen von diesem Grundsatz vor: Information der Sozial- und Vormundschaftsbehörden (Abs. 2), Information der Vormundschaftsbehörden bei Straftaten, an denen Unmündige beteiligt sind (Abs. 3), und Information der Gruppe Verteidigung (Schweizer Armee), wenn ernstzunehmende Anzeichen oder Hinweise bestehen, dass Angehörige der Armee oder Stellungspflichtige sich selbst oder Dritte mit einer Feuerwaffe gefährden könnten (Abs. 3bis).

Hier besteht die Herausforderung darin, dass die für das Bedrohungsmanagement relevanten Fälle häufig ausserhalb des Strafverfahrens angesiedelt sind. Demzufolge kommen die Regelungen der StPO beim Bedrohungsmanagement nur selten zur Anwendung.

2.3.4. Andere Rechtsgrundlagen

Verschiedene Rechtsgrundlagen erlauben die Meldung bestimmter Tatsachen an die zuständigen Behörden (verpflichten jedoch nicht dazu).

Erstens das Schweizerische Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210), das im Rahmen der Regelungen zum Kindes- und Erwachsenenschutz einige Bestimmungen enthält, die eine Meldung an die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde erlauben.

- > Art. 314c ZGB: Recht zur Meldung bei der Kinderschutzhilfe, wenn es das Interesse des Kindes erfordert, ohne Verpflichtung, sich vom Berufsgeheimnis entbinden zu lassen¹;
- > Art. 443 Abs. 1 ZGB: Meldung, wenn eine Person oder ein Kind hilfsbedürftig erscheint;
- > Art. 453 Abs. 2 ZGB: Recht auf Entbindung vom Amts- oder Berufsgeheimnis und Mitteilungsrecht, wenn eine ernste Gefahr besteht, dass eine hilfsbedürftige Person ein Verbrechen oder Vergehen begeht, mit dem sie jemandem körperlich, seelisch oder materiell schwer schädigen könnte;
- > Art. 443 Abs. 2 ZGB: Meldepflicht im Rahmen einer amtlichen Tätigkeit, wenn eine Person oder ein Kind hilfsbedürftig ist.

Zweitens sieht das Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten vom 23. März 2007 (OHG, SR 312.5) vor, dass die Schweigepflicht aufgehoben werden kann, wenn das Opfer in einer Gefährdungssituation der Weitergabe von Informati-

¹ Artikel 314d ZGB verpflichtet hingegen alle Personen, die regelmässig mit Kindern arbeiten, der Kinderschutzhilfe 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.

onen an andere Dienste zustimmt. Artikel 11 Abs. 3 OHG bestimmt Folgendes: *«Ist die körperliche, psychische oder sexuelle Integrität eines minderjährigen Opfers oder einer anderen unmündigen Person ernsthaft gefährdet, so kann die Beratungsstelle die Vormundschaftsbehörde informieren oder bei der Strafverfolgungsbehörde Anzeige erstatten».*

Drittens berechtigt das Bundesgesetz über Waffen, Waffenzubehör und Munition vom 20. Juni 1997 (WG; SR 514.54) die zur Wahrung eines Amts- oder Berufsgeheimnisses verpflichteten Personen, den zuständigen kantonalen und eidgenössischen Polizei- und Justizbehörden Personen zu melden, die durch die Verwendung von Waffen sich selber oder Dritte gefährden oder mit der Verwendung von Waffen gegen sich selber oder Dritte drohen.

Abschliessend sei auch hier an Artikel 17 StGB (rechtfertigender Notstand) erinnert, der Folgendes vorsieht: *«Wer eine mit Strafe bedrohte Tat begeht, um ein eigenes oder das Rechtsgut einer anderen Person aus einer unmittelbaren, nicht anders abwendbaren Gefahr zu retten, handelt rechtmässig, wenn er dadurch höherwertige Interessen wahrt.»*

2.4. Rechtsvergleich

Mehrere Kantone zeigen sich damit zufrieden, ein Bedrohungsmanagementkonzept eingeführt zu haben. Die Kantone Neuenburg, Basel-Landschaft, Solothurn, Glarus, Luzern, Schwyz, Thurgau, St. Gallen und Zürich arbeiten bereits mit einem Bedrohungsmanagement. Die Kantone der Romandie sowie die Kantone Basel-Stadt und Tessin prüfen zurzeit die Einführung eines Bedrohungsmanagementkonzepts¹.

Nachfolgend werden drei Beispiele vorgestellt: die Kantone Zürich, Basel-Landschaft und Solothurn.

2.4.1. Zürich

Der Kanton Zürich wird im Zusammenhang mit dem Bedrohungsmanagement regelmässig als Vorbild genannt. Gemäss seinem umfassenden Ansatz wird in jedem Amt, in jeder Fachstelle und in jeder Institution des Kantons eine Ansprechperson bestimmt. Bei Bedarf leitet die Ansprechperson die Informationen an die Polizei weiter, der die Federführung übertragen wird. Für die vertiefte Gefährlichkeitseinschätzung und zur Beurteilung geeigneter Interventionsformen kann im Einzelfall die Unterstützung durch die Fachstelle *Forensic Assessment & Risk Management*, die über forensisch-psychiatrisches Fachwissen verfügt, beansprucht werden. Überdies kann ein interdisziplinäres Fachgremium eingesetzt werden, das geeignete Massnahmen zur Entschärfung der Situation sucht.

¹ Der Kanton Tessin hat das Konzept eingeführt, wobei die laufenden Arbeiten nunmehr darin bestehen, das Konzept mit einer Rechtsgrundlage zu formalisieren.

2.4.2. Basel-Landschaft

Der Kanton Basel-Landschaft verfügt über ein umfassendes Bedrohungsmanagementkonzept. Verschiedene Institutionen und Einheiten können der Stabsstelle Bedrohungsmanagement, die dem Generalsekretariat der Sicherheitsdirektion angegliedert ist, Fälle melden. Die Stabsstelle Bedrohungsmanagement führt eine Evaluation durch und unterteilt die Fälle in fünf Risikokategorien. Weist ein Fall ein erhöhtes oder hohes Risiko auf, wird ein Kernteam von Fachpersonen einberufen. Die Stabsstelle Bedrohungsmanagement verfolgt den Fall weiter und beobachtet die Risikodynamik durch eine regelmässige Aktualisierung der Daten. Bei Bedarf wird für eine engere Fallführung ein Monitoring eingerichtet.

2.4.3. Solothurn

Der Kanton Solothurn verfügt seit 1. Januar 2014 über ein formalisiertes Bedrohungsmanagementkonzept. Das System umfasst drei Ebenen. Die Fachstelle Bedrohungsmanagement hat den Auftrag, Fälle, die ihr von Ansprechpersonen innerhalb der öffentlichen Verwaltung gemeldet werden, einzuschätzen und zu behandeln. Der Fachstelle Bedrohungsmanagement stehen verschiedene Massnahmen zur Verfügung, darunter namentlich die Gefährderermahnung und das präventive Gespräch sowie die Möglichkeit, potentielle Opfer über die Gefahrensituation zu orientieren. Die Ansprechpersonen in der öffentlichen Verwaltung haben den Auftrag, eine erste Bewertung des Falles vorzunehmen und die Bedrohung auf ihrer Ebene anzugehen, wenn sie nicht gross genug ist, um sie der Fachstelle Bedrohungsmanagement zu melden. Neben der laufenden Fallführung durch die Abteilung Bedrohungsmanagement besteht schliesslich ein *«Kernteam»*, welches das Fallmanagement begleitet oder den Fall persönlich behandelt. Es wurden zudem Bestimmungen zum Melderecht und zur Fallführung in das kantonale Recht eingeführt.

2.5. Vorgeschlagenes System

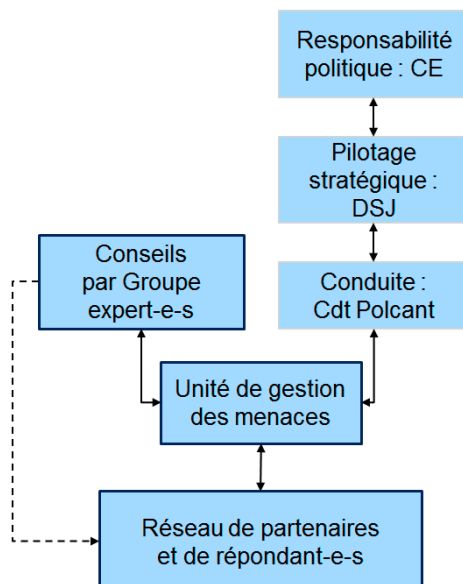
Das im Rahmen des vorliegenden Entwurfs vorgeschlagene System basiert auf einem umfassenden Ansatz des Bedrohungsmanagements, der alle Arten von Gewalttrisiken in Form von ernsten (aber nicht unbedingt unmittelbaren) Drohungen gegen Dritte einschliesst. Ein solch umfassendes System rechtfertigt sich damit, dass es einen grösstmöglichen Schutz vor Gefahren bietet und Risiken einheitlich und bereichsübergreifend betrachtet. Das vorgeschlagene System stützt sich auf eine Analyse der Bedrohungsmanagementkonzepte der anderen Kantone und ist an das institutionelle Umfeld des Kantons Freiburg angepasst.

2.5.1. Organisation (zu den Artikeln 30g, 30h und 30i des Entwurfs)

Das Bedrohungsmanagement darf nicht als eine ausschliesslich polizeiliche Angelegenheit betrachtet werden, da die Prävention von Gewaltdelikten zahlreichen Diensten und Institutionen obliegt, die mit den Bürgerinnen und Bürgern in Kontakt stehen. Gemeint sind die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, das Gesundheitswesen, viele Stellen der Kantonsverwaltung (Steuerverwaltung, Amt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen, Oberämter, Schulbereich usw.), die Gerichtsbehörden (Betreibungs- und Konkursämter, erstinstanzliche Gerichte usw.) sowie die Dienste der Gemeindeverwaltungen und Stellen, die bestimmte Personen unterstützen (Bsp. Opferberatungsstellen, Stiftungen und Vereine, die im sozialen oder medizinisch-sozialen Bereich tätig sind, solche, die Erwachsene, Kinder und Familien unterstützen, und solche, die Drogenabhängigen oder Personen mit anderen Abhängigkeiten zur Seite stehen).

Das Risiko ist dynamisch und in ständigem Wandel begriffen. So wie es im Bedrohungsmanagement verstanden wird, unterscheidet es sich vom Risiko in der forensischen Psychiatrie. Es erfordert eine koordinierte Vorgehensweise sowie die Anwendung von Instrumenten für die Risikoeinschätzung und einen Ansatz mit verschiedenen Stufen.

Die Grundzüge der Organisation des Bedrohungsmanagementkonzepts lassen sich mit folgendem Schema darstellen:



Nachfolgend wird die Organisation im Detail erläutert.

Abteilung Bedrohungsmanagement (Art. 30g)

Die Abteilung Bedrohungsmanagement (nachfolgend: ABM) ist der operative Kern des Bedrohungsmanagements. Sie ist dafür zuständig, Fallmeldungen entgegenzunehmen. Erkennen,

einschätzen und entschärfen sind die drei Stichworte, welche die Tätigkeit der ABM bestimmen.

Die ABM ist zuständig für:

- > die Erfassung der von den Netzwerkmitgliedern gemeldeten Fälle und eine erste Risikoeinschätzung;
- > die Klärung der Falltypen und die Fallbearbeitung mit regelmässiger Unterstützung der Fachgruppe und in Zusammenarbeit mit den betroffenen Partnern des Netzwerks (s. unter «Fachgruppe»);
- > die Nachführung der Datenbank der erfassten und bearbeiteten Fälle;
- > die Anordnung der entsprechenden erforderlichen Massnahmen im Sinne von Artikel 30j des Entwurfs (s. Kapitel 2.5.2);
- > die Ausbildung und die Pflege des Partnernetzwerks und die Koordination der Ansprechpersonen;
- > die Sicherstellung der Aus- und Weiterbildung der Ansprechpersonen.

Die ABM soll innerhalb des Kommandos der Kantonspolizei eingerichtet werden und aus drei Personen bestehen, was entsprechend ihrem Beschäftigungsgrad 2–3 VZÄ ergibt: zwei Polizistinnen/Polizisten aus dem Polizeikorps und eine Psychologin/ein Psychologe, die/der auf Rechtspsychologie, klinische Psychologie oder Psychotherapie spezialisiert ist, oder eine Kriminologin/ein Kriminologe.

Die Polizistinnen und Polizisten, die bei der Abteilung tätig sind, müssen bestimmte Fähigkeiten mitbringen: Risikomanagement-Kenntnisse, Erfahrung in der Entschärfung heikler Situationen, überdurchschnittliches Einfühlungsvermögen, psychologische Belastbarkeit, Überzeugungskraft und Kommunikationstalent.

Die Mitarbeit einer Psychologin oder eines Psychologen, die bzw. der auf Rechtspsychologie, klinische Psychologie oder Psychotherapie spezialisiert ist, oder die Mitarbeit einer Kriminologin oder eines Kriminologen ist für die ABM unabdingbar, damit diese über das nötige Fachwissen und polizeiexterne «zivile» Erfahrung verfügt. Dadurch steht der Abteilung auch eine Person zur Verfügung, die den Ansprechpersonen die erforderlichen Weiterbildungen geben kann.

Fachgruppe (Art. 30h)

Die Fachgruppe ist als Panel von Unterstützungspersonen konzipiert, deren Mithilfe bei der Einschätzung komplexer Fälle regelmässig beigezogen werden kann, wenn sich dies gemäss Falleinschätzung empfiehlt.

Neben der täglichen Falleinschätzung ist es wichtig, dass sich die ABM z. B. auf die Unterstützung und die Einschätzung von Fachpersonen für forensische Psychiatrie und Psychologie, für psychische Gesundheit und für Polizeiarbeit sowie

von Vertreterinnen und Vertretern der Oberämter und der Friedensgerichte stützen kann. Denn die Fallführung erfordert einvernehmliche Entscheide und Entscheidungshilfen.

Es ist deshalb vorgesehen, der ABM die Kompetenz einzuräumen, bestimmte Mitglieder der Fachgruppe regelmässig einzuberufen, um Fälle zu besprechen, bei denen sich beispielsweise Fragen zur Gefährlichkeit oder zum Bedrohungstyp stellen. So kann sich die ABM auf die Einschätzung dieser Expertinnen und Experten stützen, wenn sie aufgrund der besonderen Eigenschaften der Gefährderin/des Gefährders und aufgrund von deren/dessen Werdegang über geeignete Massnahmen und die geeignete Vorgehensweise entscheiden muss. Dabei handelt es sich um eine rein operative Hilfe, auf welche die ABM flexibel zurückgreifen können muss, um eine gewisse Reaktionsfähigkeit sicherzustellen.

Meldenetzwerk und Partnerschaft (Art. 30i)

Der Aspekt der Fallmeldungen ist ein zentraler Punkt des Bedrohungsmanagementkonzepts. Es ist entscheidend, dass die Informationen zur ABM gelangen und dass diese bestimmte Informationen an die betroffenen Partner weitergibt, damit die Bedrohung eingeschätzt und der Fall bearbeitet werden kann. Wenn also Bedrohungen im Anwendungsbereich des PolG auftreten, informieren die Ansprechpersonen bei den Partnerinstitutionen die ABM. Es ist wichtig, von Anfang an klarzustellen, dass bei einer Meldung die Anonymität garantiert ist, sodass die Gefährderin/der Gefährder den Namen der Person, der Behörde oder des öffentlichen oder privaten Partners, die den Fall gemeldet haben, nicht erfährt, es sei denn es handle sich um eine falsche Anschuldigung im Sinne von Artikel 303 StGB.

Da voraussehbar ist, dass einige Fälle von Gesundheitsfachpersonen (insbesondere Psychiater/innen, Psychologinnen und Psychologen sowie Gesundheitsdienste der Grundversorgung) oder von Verwaltungsangestellten erkannt werden, ist es wichtig, für diese Personen eine spezifische Rechtsgrundlage zu schaffen, die sie vom Berufsgeheimnis bzw. vom Amtsgeheimnis entbindet, damit ihnen keine strafrechtliche Sanktion nach den Artikeln 320 und 321 StGB droht (s. siehe auch Kapitel 2.3.2 oben). Dabei ist darauf hinzuweisen, dass die Befreiung vom Berufsgeheimnis auch die Geistlichen und ihre Hilfspersonen betrifft und dass die Bezeichnung «Geistliche» die Bischöfe, Priester und Pfarrer/innen der christlichen Gemeinschaften, aber auch die Prediger der anderen Religionen wie Rabbiner, Imame und buddhistische Prediger einschliesst¹.

Die Meldepflicht für Gesundheitsfachpersonen wurde aus zwei Gründen verworfen. Erstens besteht das Risiko, dass eine Meldepflicht dem Vertrauensverhältnis zwischen der behan-

delnden Person und der Gefährderin oder dem Gefährder schaden könnte, sodass diese sich der behandelnden Person nicht mehr ganz öffnet oder sie gar nicht mehr aufsucht, aus Angst, ihr Fall werde der ABM gemeldet. Zweitens ist darauf hinzuweisen, dass die Meldepflicht schwierig umzusetzen ist – und daher auch Verstösse schwer zu bestrafen sind –, da unmöglich zu kontrollieren ist, welche Informationen die Gesundheitsfachpersonen möglicherweise erhalten haben.

Die Umsetzung des Bedrohungsmanagementkonzepts wird auf intensiver Sensibilisierungsarbeit im Gesundheitswesen beruhen, mit der die Gesundheitsfachpersonen von der sicherheitstechnischen und sozialen Bedeutung des Meldesystems überzeugt werden müssen, damit sie die Meldung – auf freiwilliger Basis – als Teil ihrer beruflichen und ethischen Verantwortung betrachten.

Die ABM wird den Auftrag haben, das Partnernetzwerk aufzubauen. Dieses soll als dynamische und entwicklungsfähige Zusammenarbeit in aufsteigender und absteigender Linie konzipiert werden. Obwohl das Partnernetzwerk nach der Aufnahme der operativen Tätigkeit sicherlich verfeinert werden muss, kann bereits jetzt davon ausgegangen werden, dass folgende öffentlichen Dienste daran beteiligt sein werden:

- > Kantonspolizei, namentlich mobile Polizei, bürgernahe Polizei und Kriminalpolizei;
- > Judikative, u. a. Staatsanwaltschaft, Friedensgerichte sowie Betreibungs- und Konkursämter;
- > Akteure aus dem öffentlichen Gesundheitswesen, namentlich freiburger spital (HFR), Freiburger Netzwerk für psychische Gesundheit (FNPG) und Freiburger Fachstelle für sexuelle Gesundheit;
- > Opferberatungsstellen;
- > Jugendamt;
- > Erziehungsbehörden, Primar- und Sekundarstufe (I und II) einschliesslich Schuldienst sowie medizinische und psychologische Dienste;
- > Fachhochschulen und Universität;
- > Gemeinden, namentlich Gemeindepolizeien, Beistandschaften und Sozialdienste;
- > kantonale und kommunale Steuerverwaltungen;
- > Regionale Arbeitsvermittlungszentren;
- > Arbeitsmarktüberwachung;
- > Kantonale Sozialversicherungsanstalt (KSVA);
- > Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen, namentlich die Kommission gegen Gewalt in Paarbeziehungen und ihre Auswirkungen auf die Familie;
- > Akteure des Strafvollzugs (Amt für Justizvollzug und Bewährungshilfe und Freiburger Strafanstalt);
- > Oberämter;
- > Amt für Bevölkerung und Migration;
- > Amt für institutionelle Angelegenheiten, Einbürgerungen und Zivilstandswesen;

¹ S. DUPUIS Michel et al., *Petit commentaire du Code pénal (PC CP)*, S. 2023, Basel, 2017.

- > Amt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen;
- > Kantonale Ombudsstelle.

Bei den privaten Partnern kann aufgrund einer ersten Prognose angenommen werden, dass folgende Akteure sicherlich Teil des Netzwerks sein werden:

- > Akteure des privaten Gesundheitswesens, namentlich ärztliche Grundversorger, Psychiater/innen sowie Psychologinnen und Psychologen;
- > anerkannte religiöse Körperschaften und Religionsgemeinschaften;
- > Stiftungen und Vereine mit sozialem Zweck, Stiftungen und Vereine, die bestimmte Personen unterstützen;
- > öffentliche Akteure aus den Bereichen Sucht und Abhängigkeit;
- > Einrichtungen zur Betreuung von Kindern im Vorschulalter (Krippen, Kitas usw.).

Neben der Beteiligung am Netzwerk soll jeder öffentliche Partnerdienst des Netzwerks eine Ansprechperson bezeichnen. Die beteiligten Partner werden dabei über einen gewissen Spielraum verfügen. Die so bezeichneten Ansprechpersonen erhalten von der ABM eine spezielle Erstausbildung und werden anschliessend auch von ihr weitergebildet. Sie werden in einer Bedrohungssituation als erste kontaktiert. Sie reagieren zunächst angemessen auf die Gefährdungssituationen¹, um sodann eine Ersteinschätzung der Situation vorzunehmen und den Schweregrad des Falles zu beurteilen. Wenn die Ersteinschätzung ein grosses Gewaltisiko ergibt, meldet die Ansprechperson den Fall dem ABM. Fällt die Situation nicht in den Anwendungsbereich des Bedrohungsmanagements, so erhält die Institution, der die Ansprechperson angehört, den Auftrag, auf den Einzelfall zugeschnittene Lösungen zu finden, bei Bedarf mit Unterstützung und Beratung der ABM.

Es ist wichtig, von Anfang an klarzustellen, dass die Funktion der Ansprechperson für die Staatsstellen keinen wesentlichen Mehraufwand bedeutet, abgesehen von der Aus- und Weiterbildungszeit in der Grössenordnung von einem Tag pro Jahr. Die Bezeichnung hat auch keine Neueinstufung der Funktion zur Folge.

2.5.2. Massnahmen (zu Art. 30j des Entwurfs)

Die im Gesetzesentwurf vorgeschlagenen Massnahmen schränken die Grundrechte unterschiedlich stark ein. Der vorgestellte Entwurf schlägt sechs Arten von Massnahmen vor, die kombiniert getroffen werden können, ohne dass eine die andere ausschliesst. In jedem Fall sei daran erinnert, dass die Kantonspolizei immer nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit handeln und die Grundrechte achten wird (Art. 30a Abs. 2 PolG).

Die Ermittlungsmassnahmen (Bst. a) betreffen die Zusammenführung von Informationen und Elementen, über welche die Kantonspolizei verfügt, mit solchen, die bei den Netzwerkmitgliedern beschafft wurden.

Die Beschaffung und Bearbeitung von Daten (Bst. b) ist für eine optimale Funktionsweise des Bedrohungsmanagements unerlässlich, wobei die Grundsätze des Datenschutzes, insbesondere jene der Zweckbindung, der Verhältnismässigkeit, der Richtigkeit und der besonderen Sorgfaltspflicht zu achten sind (Art. 5–8 DSchG). In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass die Daten im Besitz der Abteilung einer besonders strengen Geheimhaltung unterliegen müssen.

Ziel der präventiven Gefährderansprache (Bst. c) ist es, die Person zu treffen, ihr soziales und persönliches Umfeld einzuschätzen und zu versuchen, die Neigung zu Gewalt zu entschärfen. Die Gefährdungssituation soll besonders bei Personen entschärft werden, die sich in einem Konflikt mit einer staatlichen Stelle befinden oder die unter unlösbaren finanziellen oder persönlichen Schwierigkeiten leiden. Die Erfahrung anderer Kantone, die solche präventiven Gespräche führen, haben gezeigt, dass die Gefährder/innen in den meisten Fällen durchaus bereit waren, sich mit der Abteilung Bedrohungsmanagement zu unterhalten. Die Gespräche waren für sie auch eine Gelegenheit, mit jemandem über ihre Probleme zu sprechen und sich deshalb gehört und verstanden zu fühlen. Idealerweise sollten diese freiwilligen Gespräche vor den oben erwähnten Massnahmen geführt werden.

Mit den Unterstützungsmassnahmen (Bst. d) sollen dauerhafte Lösungen für die Gefährder/innen und ihr Umfeld, d. h. zum Beispiel eine systemische Begleitung der Gefährderin/des Gefährders und ihrer/seiner Familie oder personalisierte therapeutische Begleitmassnahmen, gefunden werden. Es ist wichtig, das Konzept des Bedrohungsmanagements nicht nur als Sicherheitspolitik für das Risikomanagement zu verstehen, sondern auch als Politik mit einem sozialen Zweck.

Wie bereits erwähnt (s. Kapitel 2.2) hat ein Bedrohungsmanagementkonzept auch die Aufgabe, die institutionellen und privaten Partner beim Management von Bedrohungen und beim Monitoring der Gefährderinnen und Gefährder zu unterstützen. Buchstabe e konkretisiert diesen Auftrag der ABM.

Schliesslich ist es auch wichtig, eine Massnahme vorzusehen, mit der die ABM bei ernster Gefahr den Einsatz der Polizei anfordern kann (Bst. f). Obwohl das Bedrohungsmanagement in erster Linie ein Präventionswerkzeug ist, kann die Ausführung einer Drohung oder das Eintreten eines Risikos zu einer ernsten Gefahr werden. Für solche Fälle ist eine entsprechende Kompetenz der ABM explizit festzuhalten.

Diese Massnahmen sollen die ABM mit gesetzlichen Werkzeugen ausstatten, die ihr eine gewisse Ermessensfreiheit gewähren, wenn sie – abgestimmt auf die Gefährderin oder

¹ Selbstverständlich kann über die Nummer 117 weiterhin jederzeit die Kantonspolizei hinzugezogen werden.

den Gefährder und den jeweiligen Falltyp, gegebenenfalls in Absprache mit der Fachgruppe – eine Massnahme zu treffen hat. Es ist grundlegend klarzustellen, dass die von der ABM ergriffenen Massnahmen ein präventives Ziel verfolgen. Sie treten deshalb nicht in Konkurrenz mit dem Strafverfahren, das eröffnet würde, wenn die Gefährderin oder der Gefährder eine Straftat begangen hat. Es ist jedoch denkbar, dass die Massnahmen parallel zu Gerichtsverfahren in Koordination mit den Strafverfolgungs- und Gerichtsbehörden weitergeführt werden, wenn dies für das Fallmanagement zweckmässig scheint und mit den Regeln des Strafverfahrens vereinbar ist.

2.5.3. Weitergabe von Daten im Rahmen des Bedrohungsmanagements (zu Art. 38c, 38d und 38h des Entwurfs)

Wie oben erläutert (s. Kapitel 2.3.1) stellen die Beschaffung und der Austausch von Daten sowie deren Bearbeitung zum Zweck des Bedrohungsmanagements ein Kernelement des Bedrohungsmanagementkonzepts dar, auf das im Kapitel des PolG über das Bearbeiten von Polizeidaten eingegangen wird.

Die Weitergabe von Informationen aus der Praxis an die ABM wird mit den Artikeln 30i (Meldenetzwerk und Partnerschaft) und 30j Bst. b (Massnahmen) des Entwurfs geregelt. Zudem müssen die Bedingungen festgelegt werden, unter denen bestimmte Informationen an potenzielle Opfer oder an Partner weitergegeben werden können, was eine Abweichung von den allgemeinen Regelungen des DSchG und insbesondere von den Bestimmungen zur Beschaffung (Art. 9), zur Bekanntgabe (Art. 10–12) und zur Vernichtung von Daten (Art. 13) darstellt. Da ein Bedrohungsmanagementkonzept auf das Minimieren von Risiken abzielt und ein überwiegendes öffentliches Interesse, nämlich den Schutz des Lebens, verfolgt, ist es entscheidend, dass bestimmte Informationen ohne Umwege an die betroffenen Personen weitergeleitet werden können, um eine sie betreffende, ernste Gefahr abzuwenden. Dieser vereinfachte Datenaustausch zwischen den Partnern erlaubt es zudem, die konkreten Gefahren zu erkennen und «Bagatellfälle», also Fälle, die beispielsweise auf einen Anfall schlechter Laune oder auf ein Missverständnis zurückzuführen sind, zu eliminieren. Deshalb ist es für die Effizienz der Behörden, Dienste und Partner, die vom Bedrohungsmanagement betroffen sind, wichtig, sich auf einen guten Informationsfluss verlassen zu können.

Im Gegenzug sieht der Entwurf bestimmte Bedingungen vor, die Missbräuche beim Datenaustausch verhindern sollen. So muss der Austausch auf die strikte Notwendigkeit (Kriterium der Notwendigkeit) beschränkt sein, für die Zielerreichung geeignet sein (Kriterium der Eignung) und in einem vernünftigen Verhältnis zum angestrebten Ziel stehen (Kriterium der Verhältnismässigkeit im engeren Sinn). Dabei

besteht das angestrebte Ziel darin zu verhindern, dass der Gefahrenfall eintritt. Die Gefahr muss ausserdem ernst sein, d. h. im Sinne von Artikel 30f des Entwurfs die physische, psychische oder sexuelle Integrität Dritter schwer beeinträchtigen können. Der Datenaustausch zwischen den betroffenen Partnern im Rahmen des Bedrohungsmanagements stellt somit keinesfalls eine offene und für alle beteiligten Partner zugängliche Austauschplattform dar. Vielmehr gilt es, sich darüber klar zu werden, wie die bei der Kantonspolizei zentral gesammelten Daten nach ihrer Zusammenführung in bestimmten Situationen und unter bestimmten Bedingungen auf klare Art und Weise an betroffene Personen, Dienste und Partner weitergegeben werden können.

Weiter gilt es, die Bedingungen festzulegen, unter denen die Beamtinnen und Beamten der Kantonspolizei und das Personal der Einsatz- und Alarmzentrale (EAZ) im Rahmen ihrer Einsatztätigkeit über Daten von Gefährderinnen und Gefährdern verfügen dürfen. Der Zugriff der Polizeibeamtinnen und -beamten und des diensthabenden EAZ-Personals auf die Daten soll in erster Linie den Schutz dieser Personen vor Verletzungen ihrer physischen Integrität bei Einsätzen gewährleisten. Gleichzeitig ermöglicht er es aber auch, einen Polizeieinsatz auf die bestmögliche Weise durchzuführen, zum Beispiel indem man den Kontakt mit der Gefährderin/dem Gefährder aufgrund von deren/dessen psychischer Verfassung auf einen günstigeren Zeitpunkt verschiebt oder indem man dem Einsatz im Gegenteil absolute Priorität einräumt, wenn es um häusliche Gewalt geht.

Schliesslich regelt der Entwurf die Frage nach der Aufbewahrung der Daten und die Bedingungen, unter denen der Gefährderin/dem Gefährder in Abweichung von den allgemeinen Bestimmungen des DSchG Auskunft über die sie/ihn betreffenden bearbeiteten Daten erteilt wird. Der Zweck des Bedrohungsmanagements erfordert in dieser Hinsicht besondere Regeln. Die Gefährderin/der Gefährder kann im Rahmen des Bedrohungsmanagements ihr/sein Recht auf Auskunft über die bearbeiteten Daten ausüben. Die Weitergabe der Daten, welche die Gefährderin/den Gefährder (und nur sie/ihn) betreffen, kann jedoch hinausgeschoben oder verweigert werden, wenn überwiegende private oder öffentliche Interessen dagegen sprechen. Solche Interessen liegen beispielsweise vor, wenn die Weitergabe der Daten eine Gefahr für die physische, psychische oder sexuelle Integrität Dritter (Bsp. Umfeld, potenzielles Opfer) darstellen könnte. So wäre es besonders stossend, wenn die Gefährderin/der Gefährder durch die Ausübung ihres/seines Auskunftsrechts gemäss DSchG die Massnahmen zum Schutze Dritter behindern oder Handlungen der Behörden vereiteln könnte. In jedem Fall wird es sowohl aus Sicht der potenziellen Opfer von Drohungen (Recht auf Leben und Schutzpflicht, die der Staat in diesem Fall hat), als auch aus Sicht der Gefährderinnen und Gefährder (Schutz der Privatsphäre) erforderlich

sein, hinsichtlich der Garantie der Grundrechte ein Gleichgewicht zu finden.

Die Aufbewahrungsfrist für Daten, die im Rahmen des Bedrohungsmanagements beschafft werden, beträgt 5 Jahre seit der letzten Meldung. Sie dient einerseits als Sicherheitsfrist, während der ein allfälliger Rückfall einfacher festgestellt werden und dank welcher bei der Weiterbearbeitung die gesamte Vorgeschichte der Person berücksichtigt werden kann. Andererseits garantiert sie den Gefährderinnen und Gefährdern ein «Recht auf Vergessen».

Es bleibt festzuhalten, dass die Bestimmungen des Gesetzes vom 10. September 2015 über die Archivierung und das Staatsarchiv (ArchG; SGF 17.6) vorbehalten bleiben. Die von der ABM behandelten Fälle werden demnach zur Archivierung angeboten. Für besonders schützenswerte Personendaten sieht das ArchG eine besondere Schutzfrist vor; diese beträgt 10 Jahre ab dem Sterbedatum der betreffenden Person bzw. 100 Jahre nach ihrer Geburt, wenn das Sterbedatum unbekannt ist (s. Art. 16 ArchG).

2.5.4. Aufsicht (zu Art. 30k des Entwurfs) und Oberaufsicht (zu Art. 30l des Entwurfs)

Da die Grundrechte von Gefährderinnen und Gefährdern durch das Bedrohungsmanagement beschnitten werden und ein System für den vereinfachten Datenaustausch eingerichtet wird, ist ein umfassendes Kontrollsystem zwingend. Das im Entwurf vorgeschlagene doppelte Kontrollsystem besteht einerseits in einer fortwährenden Aufsicht (Aufsicht, Art. 30k) durch die Sicherheits- und Justizdirektorin oder den Sicherheits- und Justizdirektor. In diesem Sinn soll die Sicherheits- und Justizdirektorin oder der Sicherheits- und Justizdirektor regelmässig, z. B. alle zwei Monate, über laufende Fälle und den Betrieb der Abteilung informiert werden, insbesondere was die Einhaltung der Regeln und Prozesse in Sachen Datenschutz und die Aktenführung betrifft. Andererseits besteht die periodische Aufsicht (Oberaufsicht, Art. 30l) in einem Jahresbericht, den die Sicherheits- und Justizdirektion dem Staatsrat unterbreitet und der eine Statistik der im Berichtsjahr behandelten Fälle, einen Bericht über die Datenbearbeitungsprozesse sowie eine Evaluation der behandelten Fälle und der erzielten Resultate enthalten soll. Der Bericht muss besonders strenge Vertraulichkeitsanforderungen erfüllen, insbesondere indem sichergestellt wird, dass die betroffenen Personen nicht erkannt werden können. Nach der Genehmigung durch den Staatsrat wird der Bericht zur Information an die kantonale Datenschutzbehörde weitergeleitet.

2.6. Risikoeinschätzung

Die Risikoeinschätzung erfolgt auf der Grundlage der Informationen aus der Praxis. Diese Einschätzung stellt, ebenso

wie die Beschaffung und der Austausch von Informationen und die Meldung von Fällen, ein Herzstück der Arbeit im Rahmen des Bedrohungsmanagements dar. Es geht um eine Triage-Arbeit, bei der Personen mit Anfällen schlechter Laune von «echten» Gefährderinnen und Gefährdern unterschieden werden.

Die ABM wird dafür zuständig sein, eine Ersteinschätzung vorzunehmen, die gegebenenfalls mit Unterstützung der Fachgruppe überprüft wird. Software für die Ersteinschätzung von Bedrohungen gibt es bereits, so z. B. die Anwendung Octagon, die der Kanton Zürich verwendet und welche die Kantonspolizei nach einer Evaluation beschaffen könnte.

3. Anpassungen an das Schengener Informationssystem (SIS II)

Es sei hier daran erinnert, dass die Schweiz mit der Europäischen Union ein Abkommen über den Beitritt zum Schengen-Raum unterzeichnet hat und damit seit 2008 Mitglied des Schengen-Raums ist. Der Schengen-Raum umfasst 26 europäische Staaten, die gemeinsam beschlossen haben, die obligatorische Pass- und Einreisekontrolle an ihren Landesgrenzen abzuschaffen.

Die Umsetzung des Schengen-Beitrittsabkommens sieht ein automatisiertes Informationssystem (SIS) vor, das im Schengen-Raum für mehr Sicherheit sorgen und den freien Personenverkehr erleichtern soll. Das System wurde 2006 eingeführt und im April 2013 in Betrieb genommen. Das SIS II ermöglicht es den Grenzkontroll-, Zoll- und Polizeibehörden der Mitgliedstaaten, Informationen über mutmasslich an schweren Verbrechen beteiligte Personen auszutauschen. Es enthält zudem Vermisstenausschreibungen, insbesondere von Kindern und Jugendlichen, sowie Informationen zu Gegenständen wie Banknoten, Personenkraft- und Lieferwagen, Schusswaffen und Ausweisdokumenten, die gestohlen oder auf sonstige unrechtmässige Weise erworben worden sein könnten oder abhandengekommen sind.

Artikel 36 des Beschlusses 2007/533/JI des Rates der Europäischen Union vom 12. Juni 2007 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II) definiert das Ziel der Vermisstenausschreibungen von Personen und Gegenständen zur verdeckten Kontrolle oder zur gezielten Kontrolle sowie die dafür geltenden Bedingungen. Der Artikel hat folgenden Wortlaut:

Artikel 36

Ausschreibungsziele und -bedingungen

1. Daten in Bezug auf Personen oder Fahrzeuge, Wasserfahrzeuge, Luftfahrzeuge und Container werden nach Maßgabe des nationalen Rechts des ausschreibenden Mitgliedstaats zur

verdeckten Kontrolle oder zur gezielten Kontrolle gemäss Artikel 37 Absatz 4 eingegeben.

2. Eine Ausschreibung dieser Art ist zulässig zur Strafverfolgung und zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit, wenn

- a) tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass eine Person eine schwere Straftat, z. B. eine der in Artikel 2 Absatz 2 des Rahmenbeschlusses 2002/584/JI genannten Straftaten, plant oder begeht, oder
- b) die Gesamtbeurteilung einer Person, insbesondere aufgrund der bisher von ihr begangenen Straftaten, erwarten lässt, dass sie auch künftig schwere Straftaten, z. B. eine der in Artikel 2 Absatz 2 des Rahmenbeschlusses 2002/584/JI genannten Straftaten, begehen wird.

3. Eine Ausschreibung ist ferner, soweit das nationale Recht es erlaubt, auf Veranlassung der für die Sicherheit des Staates zuständigen Stellen zulässig, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die in Artikel 37 Absatz 1 bezeichneten Informationen zur Abwehr einer von dem Betroffenen ausgehenden erheblichen Gefährdung oder anderer erheblicher Gefahren für die innere oder äussere Sicherheit des Staates erforderlich sind. Der nach diesem Absatz ausschreibende Mitgliedstaat unterrichtet die anderen Mitgliedstaaten darüber. Jeder Mitgliedstaat bestimmt, an welche Behörden diese Informationen übermittelt werden.

4. Ausschreibungen zu Fahrzeugen, Wasserfahrzeugen, Luftfahrzeugen und Containern sind zulässig, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass eine Verbindung zu schweren Straftaten nach Absatz 2 oder zu erheblichen Gefahren nach Absatz 3 besteht.

Um die Anforderungen des SIS II auf nationaler Ebene umzusetzen, hat der Bundesrat die Verordnung vom 8. März 2013 über den nationalen Teil des Schengener Informationssystems (N-SIS) und das SIRENE¹-Büro erlassen (N-SIS-Verordnung; SR 362.0).

Gemäss Artikel 3 Abs. 1 der N-SIS-Verordnung trägt das Bundesamt für Polizei (fedpol) die Verantwortung für den rechtskonformen Betrieb seiner Informationssysteme, zu denen auch das N-SIS gehört. Die Kantone sind hingegen weiterhin für die Umsetzung der Massnahmen zuständig (s. Art. 3 Abs. 3).

Das SIRENE-Büro hat eine Umfrage durchgeführt, um festzustellen, ob die Kantone über eine Rechtsgrundlage verfügen, die sich auf Meldungen gemäss Artikel 36 des Beschlusses 2007/533/JI des Rates der Europäischen Union vom 12. Juni 2007 über die Einrichtung, den Betrieb und

die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II) anwenden lässt. Es stellte sich heraus, dass Freiburg über keine entsprechende Grundlage verfügt.

Um die kantonale Rechtslücke, die sich aus der Umsetzung des SIS II ergibt, zu schliessen, wird vorgeschlagen, einen neuen Artikel in das Gesetz vom 15. November 1990 über die Kantonspolizei einzufügen.

4. Fahndung nach verurteilten Personen

Das neue Bundesgesetz vom 18. März 2016 betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF; SR 780.1) und seine Ausführungsverordnungen sind am 1. März 2018 in Kraft getreten. Nebst anderen Neuerungen erlaubt das BÜPF in Artikel 36 die Fahndung nach verurteilten Personen, deren Aufenthaltsort unbekannt ist, was mit den bisherigen gesetzlichen Grundlagen nicht möglich war. Artikel 37 BÜPF hält Folgendes fest: «Der Bund und die Kantone bezeichnen die anordnende Behörde, die Genehmigungsbehörde und die Beschwerdeinstanz. Die Anordnung der Überwachung bedarf der Genehmigung durch eine richterliche Behörde.»

Artikel 36 BÜPF regelt die Bedingungen der Fahndung nach verurteilten Personen in materieller Hinsicht. Der Kanton Freiburg muss demnach festlegen, welche Behörden befugt sind, solche Fahndungen anzuordnen und gemäss Artikel 37 BÜPF zu genehmigen.

Die vorliegende Teilrevision des PolG bietet Gelegenheit, den Zuständigkeitsbereich gemäss Artikel 36 BÜPF in eine formalrechtliche Bestimmung zu übertragen. Zu diesem Zweck wurde Artikel 31c PolG umformuliert, sodass er jetzt auch die Kompetenzen im Bereich der Fahndung nach verurteilten Personen umfasst. Es sei hier noch ergänzt, dass der Staatsrat den Zuständigkeitsbereich provisorisch auf dem Verordnungsweg geregelt hat (Verordnung über die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs bei der Fahndung nach verurteilten Personen; SGF 551.41), damit die Behörden Artikel 36 BÜPF nach dessen Inkrafttreten umsetzen können.

4.1. Aktuelle Zuständigkeiten im Bereich der Ortung vermisster Personen (Art. 31c PolG)

Im Kanton Freiburg sind die Zuständigkeiten im Bereich der Ortung vermisster Personen ausserhalb des Strafverfahrens und wenn die Gesundheit und das Leben dieser Personen schwer gefährdet sind in Artikel 31c PolG geregelt. In diesen Fällen kann eine auf Teilnehmeridentifikation und Verkehrsdaten beschränkte Überwachung des Fernmeldeverkehrs angeordnet werden, um eine vermisste Person zu finden (Abs. 1).

¹ SIRENE: Antrag auf Zusatzinformationen bei der nationalen Eingangsstelle (Supplementary Information REquest at the National Entry).

Die Kantonspolizei ist über einen Offizier der Gerichtspolizei für die Anordnung der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs bei der Suche nach einer vermissten Person zuständig (Abs. 3). Die Überwachungsanordnung muss innert 24 Stunden dem Präsidenten der Strafkammer des Kantonsgerichts zur Genehmigung unterbreitet werden; dieser prüft, ob der Eingriff in die Persönlichkeitsrechte gerechtfertigt ist (Abs. 4). Der Präsident der Strafkammer entscheidet mit kurzer Begründung innert fünf Tagen seit der Anordnung der Überwachung. Er kann die Überwachung vorläufig genehmigen, eine Ergänzung der Akten oder weitere Abklärungen verlangen sowie zusätzliche Vorkehren zum Schutz der Persönlichkeit treffen (Abs. 5).

4.2. Zuständigkeit für die Anordnung und Genehmigung der Fahndung nach verurteilten Personen (Art. 36 BÜPF/31c Entwurf PolG)

Artikel 36 BÜPF sieht neu die Möglichkeit vor, den Post- und Fernmeldeverkehr von Personen, gegen die in einem rechtskräftigen und vollstreckbaren Entscheid eine Freiheitsstrafe verhängt oder eine freiheitsentziehende Massnahme angeordnet wurde, zu überwachen.

Mit der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs nach Artikel 36 BÜPF ist es nunmehr nicht nur möglich, auf die Teilnehmeridentifikation und die Verkehrsdaten, d. h. Randdaten, sondern im Bereich des Postverkehrs auch auf den Inhalt der Sendungen und im Bereich des Fernmeldeverkehrs auf jenen der Kommunikation zuzugreifen. Dies rechtfertigt sich damit, dass der Inhalt der Sendungen und der Kommunikation Hinweise auf den Ort liefern kann, an dem sich die verurteilte Person befindet, und durch die Überprüfung im Bereich des Fernmeldeverkehrs in Erfahrung gebracht werden kann, ob z. B. der überwachte Anschluss tatsächlich von der vermissten Person benutzt wird.

Der neue Artikel 31c PolG sieht vor, dass die Kantonspolizei (diensthabende Offizierin/diensthabender Offizier) für die Anordnung und das Zwangsmassnahmengericht für die Genehmigung einer Fahndung zuständig ist. Beschwerden gegen die Entscheide des Zwangsmassnahmengerichts können bei der Strafkammer des Kantonsgerichts eingereicht werden, wodurch die Massnahme einer doppelten Kontrolle unterliegt.

5. Geringfügige Änderungen

5.1. Änderung des Gesetzes vom 12. November 1981 zur Ausführung der Bundesgesetzgebung über den Strassenverkehr (AGSVG; SGF 781.1)

Aufgrund der Änderung vom 15. Juni 2012 des Bundesgesetzes über den Strassenverkehr vom 19. Dezember 1958 (SVG, SR 741.01), die am 1. Januar 2014 in Kraft trat, ist der Verweis in Artikel 18 Abs. 1 AGSVG nicht mehr korrekt. Die Widerhandlung, in fahruntüchtigem Zustand ein motorloses Fahrzeug zu führen, wird vom Oberamtmann geahndet. Der Verweis auf den ehemaligen Artikel 91 Abs. 3 des SVG, der durch Artikel 91 Abs. 1 Bst. c SVG ersetzt wurde, ist demnach zu korrigieren.

5.2. Änderung des Gesetzes vom 15. Juni 2012 über den Kindes- und Erwachsenenschutz (KESG; SGF 212.5.1)

Gemäss KESG sind die Friedensgerichte für die Anordnung von fürsorgerischen Unterbringungen zuständig (Art. 17 KESG). Um ihre Unterbringungsentscheide zu vollstrecken, müssen die Friedensgerichte über die Oberamtsperson den Einsatz der Polizei anfordern (Art. 21 KESG).

Dieser Zwischenschritt bei der Anforderung der Polizei ist nicht mehr gerechtfertigt, da die Friedensgerichte gemäss Artikel 4 Abs. 2 Bst. c PolG als Gerichtsbehörde über die Kompetenz verfügen, den Einsatz der Polizei direkt anzufordern.

Es wird hingegen darauf verzichtet, den Ärztinnen und Ärzten diese Kompetenz zu verleihen, denn es ist wünschenswert, dass die Anforderung über eine Gerichts- oder Oberamtsbehörde erfolgt. Aus diesem Grund wird bei den Ärztinnen und Ärzten der Zwischenschritt über die Oberamtsperson beibehalten.

5.3. Übrige Änderungen

Im PolG werden einige kleine Änderungen vorgenommen.

Die Einzelheiten zu den Änderungen werden im Kommentar zu den einzelnen Artikeln erläutert (s. Kapitel 6).

6. Ergebnisse der Vernehmlassung

Das externe Vernehmlassungsverfahren dauerte von 18. Januar bis 18. April 2019. Es wurden 76 Stellen angehört, wovon sich 46 zum Vorentwurf des Gesetzes geäußert haben.

Allgemein wurde der Entwurf von der Mehrheit der angehörten Stellen mit Begeisterung aufgenommen und es ist keine grundsätzliche Einwendung zu verzeichnen, weder gegen

das Bedrohungsmanagementkonzept im Besonderen noch gegen den Vorentwurf im Allgemeinen.

Das Bedrohungsmanagement an sich wurde positiv aufgenommen und war im Übrigen von einigen Stellen erwartet worden. Diese begrüßten die lobenswerten Ziele der Prävention und frühzeitigen Intervention zur Verhinderung von Gewaltakten. Die vorgeschlagenen Mittel wurden als ambitioniert und verhältnismässig beurteilt. Einige Stellen äusseren eine gewisse Unsicherheit darüber, ob die Massnahmen der Abteilung Bedrohungsmanagement genügend vom eigentlichen Strafverfahren abgegrenzt seien. Dies wurde berücksichtigt und in der vorliegenden Botschaft noch klarer formuliert.

Einige Stellen äusserten Zweifel betreffend die Verwendung von sensiblen Daten durch die Kantonspolizei, ohne diese jedoch grundsätzlich in Frage zu stellen. Die Datenaufbewahrungsfrist von 5 Jahren wird als ausreichend und verhältnismässig beurteilt und gewährt dennoch das «Recht auf Vergessen».

Bei den übrigen Gesetzesänderungen sprachen sich mehrere Stellen dagegen aus, dass Beamtinnen und Beamten sowie Inspektorinnen und Inspektoren ausser Dienst eine Waffe tragen dürfen (Art. 11 Abs. 3 und 14 Abs. 2 des Vorentwurfs). Der Staatsrat verzichtet deshalb auf die Einführung dieser neuen Regelung in das PolG.

Andere Vorschläge wurden hingegen nicht aufgenommen, so z. B. eine Meldepflicht für Fälle, die in den Anwendungsbereich des Abteilung Bedrohungsmanagements fallen. Die Gründe dafür werden in dieser Botschaft erläutert (s. S. 11, zu Meldernetzwerk und Partnerschaft). Der Wunsch des Freiburger Gemeindeverbands, den aktuellen Wortlaut von Artikel 10 Abs. 2 beizubehalten, wurde ebenfalls nicht aufgenommen. Auch hierfür werden die Gründe in dieser Botschaft ausgeführt (s. Kommentar zu Artikel 10 Abs. 2).

Bei den Behörden, die gemäss Artikel 4 Abs. 2 die Kantonspolizei direkt anfordern können, zeigten sich verschiedene Stellen besorgt darüber, dass der Einsatzbereich der Polizei eingeschränkt wird. Sie betonten, wie wertvoll für sie die Unterstützung der Kantonspolizei namentlich bei der Eröffnung von Prozesshandlungen und Zahlungsbefehlen sei. Es wurde die Frage gestellt, ob die Gemeinden diese Zustellungskosten tragen könnten, wenn sie die Kantonspolizei nicht mehr übernimmt.

Abschliessend wurde die Struktur des Gesetzes nur leicht verändert. Es wurden einzig die Bestimmungen zum Tragen von Waffen gestrichen und ansonsten hauptsächlich formelle Korrekturen vorgenommen.

7. Kommentar zu den einzelnen Artikeln

Art. 2 Abs. 1 Bst. f (neu)

Mit diesem neuen Buchstaben, der bestimmt, dass die Kantonspolizei die Aufgabe hat, Straftaten zu verhindern, wird eine gesetzliche Grundlage für die Einführung des Bedrohungsmanagements geschaffen. Obwohl die Polizeiarbeit an sich schon dazu beiträgt, einen Teil der Straftaten zu verhindern (z. B. durch die Aufgaben der Jugendbrigade, der bürgernahen Polizei oder der Verkehrspolizei), sollte dieser Aspekt ausdrücklich geregelt werden.

Art. 4 Abs. 1

Mit dieser Änderung wird der Einsatzbereich der Kantonspolizei bei Anforderungen durch andere Behörden genauer definiert, wie dies bereits in den Kantonen Waadt und Bern der Fall ist. Demnach muss der Einsatz der Kantonspolizei entsprechend dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit dadurch gerechtfertigt sein, dass die Anwendung von Polizeigewalt notwendig ist. So sollte der Einsatz uniformierter Beamtinnen und Beamten für die Eröffnung von Zahlungsbefehlen oder Gerichtsurteilen nur noch unter besonderen Umständen stattfinden.

Die Notwendigkeit eines Einsatzes der Kantonspolizei kann weiterhin von Fall zu Fall beurteilt werden.

Art. 7 Abs. 1, 11 Abs. 1, 14 Abs. 1, 20 Abs. 3 und 4, 25 Abs. 1, 26 Abs. 3, 33c Abs. 2

Bei all diesen Artikeln wird eine Gesetzeslücke geschlossen. Heute ist die Vertretung der Kommandantin oder des Kommandanten der Kantonspolizei im PolG nicht explizit geregelt.

Aus operativer Sicht ist es wichtig, dass eine Stellvertreterin oder ein Stellvertreter eine Abwesenheit der Kommandantin oder des Kommandanten überbrücken kann. Es ist darauf hinzuweisen, dass heute faktisch ein Stellvertreter des Kommandanten bezeichnet ist. Allerdings sind seine Aufgaben im PolG nicht explizit geregelt.

Das Ziel dieser Bestimmung besteht nicht darin, bei der Kantonspolizei eine Ko-Kommandantin oder einen Ko-Kommandanten einzusetzen, sondern vielmehr darin, Regeln für den Fall einer Abwesenheit oder Verhinderung der Kommandantin oder des Kommandanten der Kantonspolizei festzulegen.

Art. 10 Abs. 2

Heute stehen die Standorte der meisten dezentralisierten Posten bereits fest. Diese Präzisierung des PolG ist deshalb aufzuheben. In Zukunft sollten allfällige Standortänderungen aus operativer Perspektive angegangen werden. Es ist deshalb sinnvoller vorzusehen, dass die Kantonspolizei und

die Sicherheits- und Justizdirektorin oder der Sicherheits- und Justizdirektor prüfen, ob die Standorte der dezentralisierten Polizeiposten noch zweckmässig sind. Schliesslich ist hervorzuheben, dass es für die Kantonspolizei von gewissem Vorteil ist, eine ausgewogene Verteilung ihrer Einsatzkräfte in allen Kantonsteilen, einschliesslich der Randregionen mit weniger hoher Bevölkerungsdichte, beizubehalten.

Art. 13

Die Erwähnung der Stationierung der Kriminalpolizei in Freiburg ist zu streichen. Die Infrastrukturbedürfnisse der Kantonspolizei und besonders der Kriminalpolizei wandeln sich, sodass ein Umzug der Kriminalpolizei in die Agglomeration Freiburg absehbar ist. Überdies ist nicht ausgeschlossen, dass die Kriminalpolizei im Kanton Zweigstellen eröffnet, um mit der Kriminalitätsentwicklung Schritt halten zu können.

Demnach ist die Beschränkung des Standorts auf die Stadt Freiburg heute nicht mehr gerechtfertigt.

Art. 15 Abs. 1 Bst a)

Die Unterscheidung zwischen Gendarmerie und Kriminalpolizei ist aufgrund verschiedener Entwicklungen bei der Kantonspolizei zu streichen. Im Verlauf der Zeit entwickelte die Kantonspolizei Unterstützungsdienste wie die Personaldienste, die Stabsdienste und die Kommandodienste. Es sollte deshalb dem Staatsrat überlassen werden, die Organisation der verschiedenen Dienste und Korps der Kantonspolizei allgemein zu regeln.

Art. 15 Abs. 1 Bst. b)

Aufgrund der Änderung von Buchstabe a dieses Artikels (s. Kommentar zu Artikel 15 Abs. 1 Bst. a oben), der vorsieht, dass der Staatsrat die allgemeine Organisation der Kantonspolizei regelt, ist dieser Buchstabe, der zwischen den verschiedenen Diensten und Korps der Kantonspolizei unterscheidet, zu streichen.

Art. 15 Abs. 1 Bst. c)

Vor beinahe 30 Jahren musste bei der Erarbeitung des PolG die Funktion der Kommandantin oder des Kommandanten der Kantonspolizei näher bestimmt werden, da es sich um eine ganz neue Organisation handelte und sich die Aufgaben der Kommandantin oder des Kommandanten erheblich verändert hatten.

Unterdessen wurde das Pflichtenheft des Kommandanten sowohl von der SJD wie vom POA validiert, sodass es nicht mehr gerechtfertigt ist, diese Aspekte direkt in einem formellen Gesetz auszuführen.

Art. 18 Abs. 1

Die Ernennung aller Offizierinnen und Offiziere der Kantonspolizei durch den Staatsrat erweist sich in der Praxis als schwerfälliges Vorgehen, das durch keinen besonderen Grund gerechtfertigt ist. Mit dieser Änderung wird der Staatsrat in Zukunft nur noch die Mitglieder des Stabs der Kantonspolizei ernennen, d. h. die Kommandantin oder den Kommandanten, den/die Stellvertreter/in der Kommandantin oder des Kommandanten, den/die Chef/in der Kriminalpolizei, den/die Chef/in der Gendarmerie, den/die Chef/in der Personaldienste und den/die Chef/in der Stabsdienste. Die übrigen Ernennungen werden von der Sicherheits- und Justizdirektorin oder vom Sicherheits- und Justizdirektor vorgenommen.

Art. 30f Zweck

Dieser Artikel nennt den Zweck des Bedrohungsmanagements, d. h. die Früherkennung und die Verhinderung der Begehung von Straftaten durch Personen (Gefährder/innen), deren Verhalten oder Äusserungen auf eine ausgeprägte Neigung zu zielgerichteter Gewalt gegen Dritte hindeuten, und die imstande sind, die physische, psychische und sexuelle Integrität Dritter schwer zu beeinträchtigen.

Typische Anwendungsfälle des Bedrohungsmanagements sind unter anderem häusliche Gewalt, Stalking, erhebliche Drohungen ob offen, versteckt, anonym oder zugeordnet, querulatorisches Verhalten, gewalttätiges Verhalten in Zusammenhang mit psychischen Störungen oder sexuelle Belästigung.

Die dabei geschützten Rechtsgüter sind von besonderer Bedeutung, da es sich um die physische, psychische und sexuelle Integrität Dritter handelt.

Ziel dieser Bestimmung ist es nicht, Gewaltakte zu verhindern, welche die Gefährderin/der Gefährder gegen sich selbst richten könnte (Selbstmord oder selbstverletzendes Verhalten), sofern sich diese Gewalt nicht auf Dritte auswirkt.

Art. 30g Organisation *a) Abteilung*

Mit dieser Bestimmung wird bei der Kantonspolizei eine neue Abteilung Bedrohungsmanagement eingerichtet. Obwohl der Fokus beim Bedrohungsmanagement auf einer bereichsübergreifenden und interdisziplinären Zusammenarbeit liegt, ist es notwendig, dass eine zentrale Stelle die Arbeit im Zusammenhang mit dem Bedrohungsmanagement bündelt und koordiniert. Die Ansiedlung bei der Kantonspolizei erscheint besonders geeignet, weil die Suche nach und die Bearbeitung von Personendaten der Inbegriff von Polizeiarbeit sind.

Absatz 2 fasst die Tätigkeit der Abteilung zusammen. Diese besteht darin, das Risiko mit geeigneten Analyseinstrumenten einzuschätzen und die entsprechenden Massnahmen zu ergreifen (im Sinne von Artikel 30j PolG). Mit diesem Absatz wird ausserdem das Netzwerk der öffentlichen und privaten Partner geschaffen, die in Artikel 30i näher bezeichnet werden (Meldenetzwerk und Partnerschaft).

Absatz 3 sieht vor, dass die Abteilung unter der Leitung der Kommandantin oder des Kommandanten der Kantonspolizei steht. Da dieser Bereich höchste Vertraulichkeit erfordert, ist es vollkommen gerechtfertigt, dass Aufsicht und Führung der Person der obersten Hierarchiestufe der Kantonspolizei obliegt.

Absatz 4 bestimmt schliesslich, dass der Staatsrat die Organisation der Abteilung auf dem Verordnungsweg genauer regelt.

Die organisatorischen Einzelheiten werden auch weiter oben, in Kapitel 2.5.1 (Organisation) genauer beschrieben.

Art. 30h *b) Fachgruppe*

Mit dieser Bestimmung wird eine Fachgruppe eingesetzt, die als beratendes Organ die operative Arbeit der Abteilung Bedrohungsmanagement unterstützt. Wie oben erwähnt (s. Kapitel 2.5.1) ist eine Fachgruppe für die Einschätzung und Bearbeitung der Fälle zwingend notwendig. Mit dieser Bestimmung wird eine Fachgruppe eingesetzt, die als beratendes Organ die operative Arbeit der Abteilung Bedrohungsmanagement unterstützt.

Die Fachgruppe wird auf Vorschlag der Sicherheits- und Justizdirektion vom Staatsrat ernannt (Abs. 1). Es handelt sich um ein Panel von Personen, die rasch beigezogen werden können müssen, damit eine gewisse Reaktionsfähigkeit gewährleistet ist. Die ABM zieht die Fachgruppe bei, wenn sie eine fachspezifische Analyse und Unterstützung bei der Entscheidungsfindung benötigt. Es hier darum, dass die ABM bei Fällen, in denen sich die Risikoeinschätzung schwierig gestaltet, unterstützt wird.

Die organisatorischen Einzelheiten werden auch weiter oben, in Kapitel 2.5.1 (Organisation) genauer beschrieben.

Art. 30i *c) Meldernetzwerk und Partnerschaft*

Diese Bestimmung sieht die Meldung der Fälle durch die öffentlichen und privaten Partner des Meldernetzwerks und deren Zusammenarbeit mit der ABM vor. Die Meldung ist nicht obligatorisch und die Liste der privaten Partner, die zur Fallmeldung aufgerufen sind, ist abschliessend. Die beteiligten Partner werden bei der Bezeichnung ihrer Ansprechpersonen über einen gewissen Spielraum verfügen. Die Anonymität der Personen, die einen Fall melden, ist garantiert; vorbehalten bleiben Fälle falscher Anschuldigung (Art. 303 StGB).

Buchstabe a führt die Meldung durch die öffentlichen Dienste des Staates und der Gemeinden sowie durch öffentlich-rechtliche Körperschaften und Anstalten und deren Zusammenarbeit mit der ABM ein. Darunter werden beispielsweise die Freiburger Strafanstalt (FRSA) und das Freiburger Spital (HFR) verstanden. Im Zusammenhang mit dem Bedrohungsmanagement sind mit den öffentlich-rechtlichen Körperschaften insbesondere die anerkannten kirchlichen Körperschaften gemeint, d.h. die römisch-katholische und die evangelisch-reformierte Kirche sowie die Israelische Kultusgemeinde.

Buchstabe b führt die Meldung durch die Gerichtsbehörden und deren Zusammenarbeit mit der ABM ein.

Buchstabe c führt die Meldung durch privatwirtschaftliche Partner, sofern die in ihrem Tätigkeitsbereich öffentlich-rechtliche Aufgaben erfüllen, und deren Zusammenarbeit mit der ABM ein. Gemeint sind zum Beispiel Institutionen und Stiftungen, die Erwachsene, Kinder, Familien und Jugendliche in Schwierigkeiten unterstützen, oder die Drogenabhängigen oder Personen mit anderen Abhängigkeiten zur Seite stehen und deren Tätigkeit ganz oder teilweise vom Staat finanziert wird.

Buchstabe d bezieht sich auf Gesundheitsfachleute, die dem Gesundheitsgesetz vom 16. November 1999 (GesG; SGF 821.0.1) unterstehen, und jene, die in Artikel 1 der Verordnung über die Pflegeleistungserbringer (SGF 821.0.12) bezeichnet werden. Es ist darauf hinzuweisen, dass gewisse Berufe besonders vom Bedrohungsmanagement betroffen sein werden (Bsp. Fachleute aus dem Bereich psychische Gesundheit), während andere grundsätzlich nur wenig betroffen sein dürften (Bsp. Podologinnen/Podologen oder Zahntechniker/innen).

Buchstabe e schliesslich sieht die Meldung durch private Partner, d.h. Vereine mit sozialem, präventivem oder unterstützerischem Zweck, und durch die Religionsgemeinschaften sowie deren Zusammenarbeit mit der ABM vor. Wie bei Buchstabe c sind hier privatrechtliche Vereine gemeint, die Erwachsene, Kinder, Familien und Jugendliche in Schwierigkeiten unterstützen, oder die Drogenabhängigen oder Personen mit anderen Abhängigkeiten zur Seite stehen. Unter den Religionsgemeinschaften in diesem Absatz werden die in privatrechtlichen Vereinen organisierten Religionsgemeinschaften verstanden, die nicht als öffentlich-rechtliche Körperschaften anerkannt werden (s. Art. 30i Bst. a), wie zum Beispiel die muslimischen Gemeinschaften.

Die Absätze 2–4 regeln den Grundsatz der Entbindung vom Amts- und vom Berufsgeheimnis für Gesundheitsfachleute und Geistliche in ihren Beziehungen mit der ABM. Diese Bestimmungen sind unabdingbar, um die betroffenen Personen des Meldernetzwerks vor Strafverfolgungen im Sinne der Artikel 320 und 321 StGB (Verletzung des Amtsgeheim-

nisses und Verletzung des Berufsgeheimnisses) zu schützen. Es lohnt sich auszuführen, dass Artikel 42 des Gesetzes vom 9. September 2014 über die obligatorische Schule (Schulgesetz, SchG; SGF 411.0.1) für Schulpersonal und -behörden ein spezifisches Verbot vorsieht, Informationen aus dem Privatbereich der Schülerinnen und Schüler oder ihrer Angehörigen, die sie in Ausübung ihrer Tätigkeit erfahren haben, an unberechtigte Dritte weiterzugeben. Da die in Artikel 42 SchG genannten Personen dem Meldernetzwerk angehören (Art. 30i Bst. a), wird es ihnen jedoch gestattet sein, der ABM Fälle zu melden oder Informationen weiterzugeben.

Zum Begriff der Geistlichen ist anzumerken, dass dieser sowohl die Bischöfe, Priester und Pfarrer/innen der christlichen Gemeinschaften, als auch die Prediger der anderen Religionen wie Rabbiner, Imame und buddhistische Prediger einschliesst¹.

Art. 30j *Massnahmen*

In diesem Artikel werden die Massnahmen aufgelistet, welche die Abteilung Bedrohungsmanagement ergreifen kann, wenn eine Gefährderin oder ein Gefährder identifiziert wurde und zu befürchten ist, dass die Person eine Straftat begeht. Die Massnahmen werden im Gesetz abschliessend geregelt. Sie können kumulativ ergriffen werden, wobei keine Massnahme eine andere ausschliesst.

Buchstabe a betrifft die Ermittlungsarbeit der Abteilung Bedrohungsmanagement in Bezug auf die Einschätzung der Gefährlichkeit der betroffenen Person. Dabei handelt es sich hauptsächlich um Massnahmen zur Beschaffung und Zusammenführung von Informationen über die Person. Je nachdem, wie deren Gefährlichkeit eingeschätzt wird, könnte die Gefährderin/der Gefährder gemeldet und vom zuständigen Untersuchungsdienst, besonders von den Nachrichtendiensten, beobachtet werden.

Buchstabe b regelt die Frage der Beschaffung und Bearbeitung von Daten durch die Abteilung Bedrohungsmanagement. Die Abteilung Bedrohungsmanagement darf Daten, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten, bearbeiten und zusammenführen, um die Früherkennung und die Verhinderung der Begehung von Straftaten und das Monitoring von Gefährderinnen und Gefährdern sicherzustellen.

Buchstabe c ermöglicht es der Abteilung Bedrohungsmanagement, mit Gefährderinnen und Gefährdern präventive Gespräche zu führen. Die Gespräche sind Teil der Deeskalationsschemata bei gewalttätigem Verhalten und dienen der Entschärfung von Krisensituationen. Mit dem präventiven Gespräch kann das Verhalten einer Gefährderin/eines Gefährders unter Einbezug ihres/seines persönlichen, sozi-

alen und/oder familiären Umfelds in einen Kontext gestellt werden. Das präventive Gespräch ist eine bewährte Interventionsmethode, mit der die Risikofaktoren der Person und geeignete Präventionsmassnahmen ermittelt werden können.

Buchstabe d sieht eine lösungsorientierte Massnahme vor. Die Massnahmen zur Unterstützung der Gefährderin/des Gefährders und ihres/seines Umfelds sind ein wichtiger Aspekt des Bedrohungsmanagementkonzepts, da das Konzept nebst der Verhinderung von Straftaten auch darauf abzielt, der Gefährderin/dem Gefährder aus einer schwierigen Situation herauszuhelfen.

Buchstabe e erlaubt der ABM, institutionellen und privaten Partnern Unterstützung beim Management einer Bedrohung und beim Monitoring von Gefährderinnen und Gefährdern anzubieten.

Buchstabe f sieht vor, dass die Abteilung Bedrohungsmanagement bei einer ernststen Gefahr einen Polizeieinsatz auslösen kann.

Für Einzelheiten zu den Massnahmen wird auf Kapitel 2.5.2 (Massnahmen) verwiesen.

Art. 30k *Aufsicht*

Dieser Artikel führt die fortwährende Aufsicht durch die Sicherheits- und Justizdirektorin oder den Sicherheits- und Justizdirektor ein.

Die Sicherheits- und Justizdirektion bestimmt die Modalitäten dieser Aufsicht unter der Oberaufsicht des Staatsrats (s. Artikel 30l).

Art. 30l *Oberaufsicht*

Dieser Artikel überträgt dem Staatsrat die Oberaufsicht im Bereich des Bedrohungsmanagements. Es ist vorgesehen, dass die Sicherheits- und Justizdirektion dem Staatsrat jährlich Bericht erstattet. Der Bericht wird eine Fallstatistik, einen Bericht über die Datenbearbeitungsprozesse sowie eine Evaluation der behandelten Fälle und der erzielten Resultate enthalten.

Nach der Genehmigung durch den Staatsrat wird der Bericht zur Information an die kantonale Datenschutzbehörde weitergeleitet.

Art. 31b Abs. 1 Bst. b

Die französische Version des Artikels lautet wie folgt: «*lorsque le comportement de la personne donne de sérieuses raisons de soupçonner qu'elle est sur le point de commettre un crime ou qu'elle en prépare un*». Im Gegensatz dazu wird in der deutschen Version der Begriff «schweres Verbrechen» verwendet.

¹ S. DUPUIS Michel et al., *Petit commentaire du Code pénal (PC CP)*, S. 2023, Basel, 2017.

Diese Differenz gilt es zu korrigieren, indem in beiden Sprachen nur noch der Ausdruck Verbrechen beibehalten wird.

Art. 31c *Notsuche und Fahndung nach verurteilten Personen*

Diese Bestimmung wird angepasst, um die neuen Zuständigkeiten zu regeln, die sich aus der Bundesgesetzgebung im Bereich der Fahndung nach verurteilten Personen ergeben, wo Artikel 36 des Bundesgesetzes betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs vom 18. März 2016 (BÜPF; SR 780.1) die entsprechenden Modalitäten festlegt.

Mit der neuen Formulierung nennt die Bestimmung die verschiedenen Befugnisse im Bereich der Fahndung nach verurteilten Personen und der Notsuche. So ordnet die Kantonspolizei die Fahndung nach verurteilten Personen an, das Zwangsmassnahmengericht genehmigt sie und die Strafkammer des Kantonsgerichts entscheidet über die Beschwerden von Personen, für welche die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs genehmigt wurde.

Art. 33 Abs. 2, 33a Abs. 1, 33b Abs. 1, 33c Abs. 1

Der Ausdruck «Offizierin oder Offizier der Gerichtspolizei» wird durch den Ausdruck «diensthabende Offizierin oder diensthabender Offizier ersetzt». Dieser widerspiegelt den Auftrag der Offizierinnen und Offiziere der Gerichtspolizei, die nun befugt sind, die Entscheide, die ihnen das Gesetz überträgt, sowohl im Rahmen der durch ihre hierarchische Position definierten Aufgaben als auch im Rahmen des für bestimmte Aufgaben erforderlichen Dienstes zu treffen.

Die diensthabenden Offizierinnen und Offiziere übernehmen neben anderen Befugnissen die Rolle der Offizierin oder des Offiziers der Gerichtspolizei. In beiden Fällen handelt es sich um Kader auf der Gehaltsstufe 3 und 4 der Kantonspolizei mit einer besonderen Ausbildung, die ihnen die Kompetenz verleiht, gewisse Zwangsmassnahmen zu beschliessen. Dabei handelt es sich namentlich um die Zwangsmassnahmen, die in Artikel 148 Abs. 2 des Justizgesetzes vom 31. Mai 2010 aufgeführt sind.

Der Begriff «diensthabende Offizierinnen oder diensthabender Offizier» umfasst also die heutigen Offizierinnen und Offiziere der Gerichtspolizei (Fälle im Bereitschaftsdienst) und die Offizierinnen und Offiziere im Dienst (Fälle ausserhalb des Bereitschaftsdienstes, namentlich im Rahmen geplanter Einsätze).

Art. 33d

Mit dieser Bestimmung wird eine Rechtsgrundlage geschaffen, die es der Kantonspolizei ermöglicht, bei der Umsetzung des Schengen-Beitrittsabkommens die im System SIS II vorgesehenen Meldungen vorzunehmen.

Art. 38c Abs. 1

Diese Bestimmung wird geändert, damit die Beschaffung besonders schützenswerter Personendaten nicht mehr nur in einem laufenden Ermittlungsverfahren, sondern auch im Rahmen des Bedrohungsmanagements möglich ist.

Art. 38d Abs. 1^{ter}

Dieser neue Absatz soll festlegen, wie lange die im Rahmen des Bedrohungsmanagements gespeicherten Daten aufbewahrt werden müssen.

Vorgesehen ist eine Frist von 5 Jahren seit der letzten Meldung in Zusammenhang mit dem Bedrohungsmanagement. Diese Dauer wird als geeignet erachtet, um eine ausreichende Sicherheitsfrist zu garantieren. Überdies stellt der Zeitpunkt der Meldung bei der Abteilung Bedrohungsmanagement das objektivste Kriterium dar. Die Aufbewahrungsfrist garantiert den Gefährderinnen und Gefährdern ausserdem ein «Recht auf Vergessen».

Es bleibt festzuhalten, dass die Bestimmungen des Gesetzes vom 10. September 2015 über die Archivierung und das Staatsarchiv (ArchG; SGF 17.6) vorbehalten bleiben. Die von der ABM behandelten Fälle werden demnach zur Archivierung angeboten. Für besonders schützenswerte Personendaten sieht das ArchG eine besondere Schutzfrist vor; diese beträgt 10 Jahre ab dem Sterbedatum der betreffenden Person bzw. 100 Jahre nach ihrer Geburt, wenn das Sterbedatum unbekannt ist (s. Art. 16 ArchG).

Art. 38h *Bekanntgabe von Daten im Rahmen des Bedrohungsmanagements*

Diese neue Bestimmung regelt die Bekanntgabe von Daten im Rahmen des Bedrohungsmanagements.

Der erste Absatz legt fest, wie die Kantonspolizei Dritten Informationen in Abweichung von den Bestimmungen des DSchG bekanntgeben kann, wenn es die Verhinderung einer ernststen Gefahr verlangt. Die Bekanntgabe stellt dabei keinesfalls eine Plattform für den Austausch mit Dritten dar, sondern eine gezielte Information, die in bestimmten Situationen von der Abteilung Bedrohungsmanagement ausgeht. Der Austausch muss auf die strikte Notwendigkeit (Kriterium der Notwendigkeit) beschränkt sein, für die Zielerreichung geeignet sein (Kriterium der Eignung) und in einem vernünftigen Verhältnis zum angestrebten Ziel stehen (Kriterium der Verhältnismässigkeit im engeren Sinn). Dabei besteht das angestrebte Ziel darin zu verhindern, dass der Gefahrenfall eintritt. Die Gefahr muss ausserdem ernst sein, d. h. im Sinne von Artikel 30f des Entwurfs die physische, psychische oder sexuelle Integrität Dritter schwer beeinträchtigen können.

Absatz 2 regelt die Weitergabe von Daten zwischen der Abteilung Bedrohungsmanagement und ihren Partnern. Wie bei

Absatz 1 wird der Grundsatz der Verhältnismässigkeit respektiert und es handelt sich in keiner Weise um eine Datenaustausch-Plattform, sondern um gezielte Mitteilungen, die für die Fallbearbeitung notwendig und geeignet sind.

Absatz 3 regelt die Modalitäten, nach denen die Beamtinnen und Beamten der Kantonspolizei und des Personals der Einsatz- und Alarmzentrale (EAZ) auf die Informationen zugreifen können, die im Rahmen des Bedrohungsmanagements gesammelt werden. Der Zugriff ist gerechtfertigt, damit die Sicherheit der Beamtinnen und Beamten im Dienst, aber auch jene von Dritten gewährleistet ist. Durch den Zugriff der Beamtinnen und Beamten und des EAZ-Personals auf diese Informationen kann auch eine gründliche Fallbearbeitung sichergestellt werden. Dabei muss das System so gesichert sein, dass kontrolliert wird, wer eine Verbindung dazu herstellt und damit Zugriff auf die Informationen über die Gefährderinnen und Gefährder erhält. Die Anwendung ist als Warnsystem geplant und nicht als Sammlung von Informationen, die dem in dieser Bestimmung genannten Personal frei zur Verfügung stehen.

Absatz 4 schliesslich regelt die Modalitäten, nach denen die Gefährderinnen und Gefährder über die Personendaten, die von der Abteilung Bedrohungsmanagement bearbeitet werden, Auskunft erhalten können. Vorgeschlagen wird die Regelung, dass die Gefährderin/der Gefährder zwar Auskunft über ihre/seine Personendaten erhalten kann, dass diese Auskunft jedoch bei überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen verweigert oder aufgeschoben werden kann. Solche Interessen liegen beispielsweise vor, wenn die Weitergabe der Informationen die physische, psychische oder sexuelle Integrität Dritter gefährdet. Entscheide der Kantonspolizei über die Verweigerung oder Beschränkung des Zugangs werden gemäss den Bestimmungen des Gesetzes vom 25. November 1994 über den Datenschutz (DSchG; SGF 17.1) und des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; SGF 150.1) anfechtbar sein.

Art. 21 Abs. 1 und 1^{bis} KESG

Diese Bestimmung wird geändert, damit die Friedensgerichte ohne den Zwischenschritt über die Oberamtsperson direkt die Polizei anfordern können. Die direkte Anforderung ist konform mit Artikel 4 Abs. 2 Bst. c PolG, da die Friedensrichterinnen und Friedensrichter Magistratspersonen sind und demnach als Gerichtsbehörden gelten.

Absatz 1 wird also geändert, um die direkte Anforderung der Polizei durch die Friedensgerichte zu ermöglichen.

Absatz 1bis wird hinzugefügt, um die indirekte Anforderung der Polizei (über die Oberamtsperson) durch die Ärztinnen und Ärzte zu regeln.

Art. 18 Abs. 1 AGSVG

Die Änderung dieses Artikels ist notwendig, um einen Verweis auf das Bundesgesetz über den Strassenverkehr vom 19. Dezember 1958 (SVG; SR 19 1958 741.01) zu korrigieren. Infolge der Änderung vom 15. Juni 2012 des SVG, die am 1. Januar 2014 in Kraft trat, muss der Verweis auf Artikel 91 Abs. 3 durch Artikel 91 Abs. 1 Bst. c SVG (Führen eines motorlosen Fahrzeugs in fahruntüchtigem Zustand wird vom Oberamtmann geahndet) ersetzt werden.

Art. 90a Abs. 2 Bst. a^{bis} GesG

Mit dieser Bestimmung wird eine Rechtsgrundlage geschaffen, mit der sich Gesundheitsfachpersonen vom Berufsgeheimnis entbinden lassen können, um der Abteilung Bedrohungsmanagement Gefährderinnen und Gefährder zu melden. Die Befreiung vom Berufsgeheimnis ist zwingend nötig, damit den Gesundheitsfachpersonen spätere Strafverfolgungen erspart bleiben.

Es besteht keine Meldepflicht. Beim Bedrohungsmanagement wird der Schwerpunkt in dieser Hinsicht auf die Meldeverantwortung gelegt. Da die Meldung dem freien Ermessen der Gesundheitsfachpersonen überlassen wird, ist sie auch als Verantwortungsübertragung konzipiert, weil die Einschätzung der Gefährlichkeit mit der Meldung an die Abteilung Bedrohungsmanagement und die Fachgruppe übergeht. In diesem Sinne ist es bei ernststen Zweifeln über die Gefährlichkeit immer nützlich, die Abteilung Bedrohungsmanagement zu informieren.

8. Auswirkungen des Entwurfs

8.1. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen bestehen hauptsächlich in ordentlichen Ausgaben für das nötige Büromobiliar für die Einrichtung der Abteilung Bedrohungsmanagement, die sich in einem ihrer Gebäude in Granges-Paccot (je nach den Anfang 2020 verfügbaren Kapazitäten Madeleine 1, 3 oder 8) befinden wird.

Die gewöhnliche IT-Ausrüstung der Abteilung Bedrohungsmanagement hat keine besonderen finanziellen Auswirkungen und wird ab 2020 in den ordentlichen Voranschlag aufgenommen.

Die Kantonspolizei wird noch prüfen müssen, ob die Anschaffung der vom Kanton Zürich entwickelten Software Octagon zweckmässig ist, sobald die Abteilung Bedrohungsmanagement eingerichtet und funktionsfähig ist. Im Falle einer Anschaffung sind die Kosten für die Anpassung der Software Octagon an die übrigen Programme der Kantonspolizei (SAGA/Zephyr) zu berücksichtigen. Nach heutigem Kenntnisstand können diese spezifischen IT-Bedürfnisse auf

einen Betrag in der Grössenordnung von 20 000 Franken veranschlagt werden.

Diese Beträge werden in den Voranschlag der Kantonspolizei für das Jahr 2020 aufgenommen.

In personeller Hinsicht benötigt die Abteilung Bedrohungsmanagement drei Personen, was abhängig von ihrem Beschäftigungsgrad insgesamt 2-3 VZÄ ergibt: 1 Leiter/in der Abteilung Bedrohungsmanagement, 1 Attaché/e der Leiterin/ des Leiters der Abteilung Bedrohungsmanagement und 1 spezialisierte/r Psychologin/Psychologe bzw. Kriminologin/Kriminologe. Diese 2-3 VZÄ werden über Stellenumwandlungen dem ordentlichen Kontingent der Kantonspolizei entnommen. Die Gesamtkosten dieser personellen Auswirkungen werden auf rund 110 000 Franken pro Jahr geschätzt.

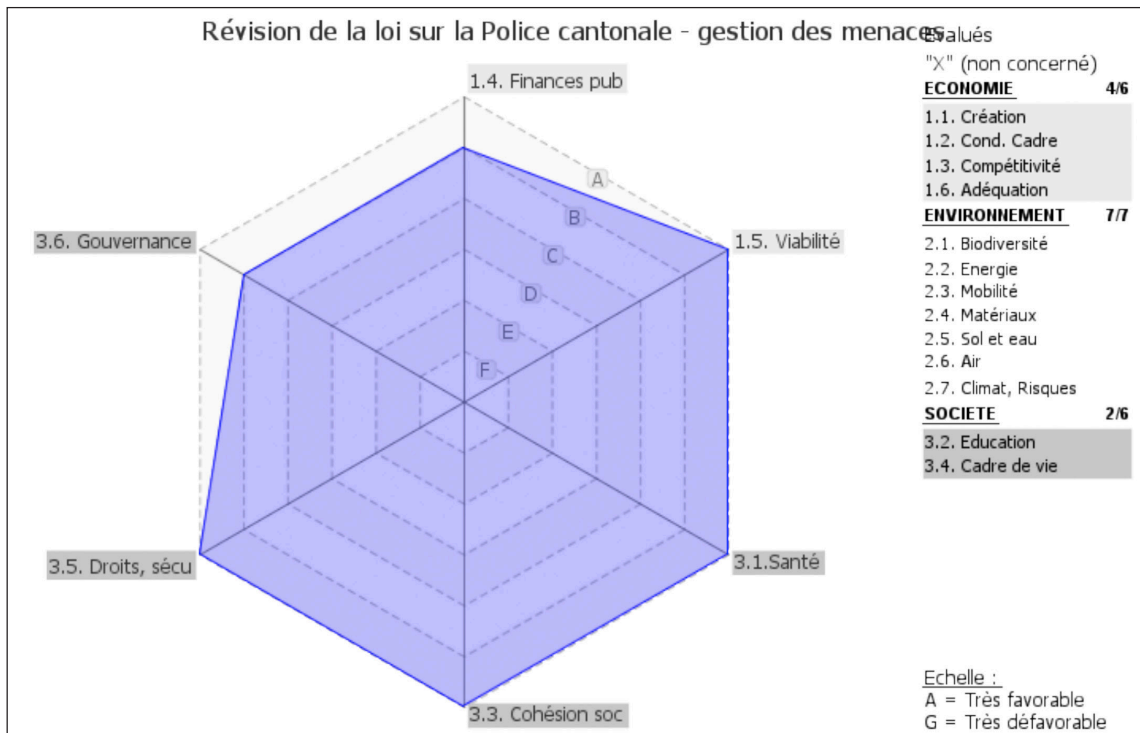
Es ist wichtig klarzustellen, dass die Funktion der Ansprechperson im Meldernetzwerk bei den verschiedenen Staatsstellen nur wenig Zusatzaufwand verursachen wird. Dieser beschränkt sich auf die Erstausbildung und eine alljährliche Weiterbildung, die beide jeweils einen Tag dauern. Die Bezeichnung hat auch keine Neueinstufung der Funktion zur Folge.

8.2. Auswirkungen auf die Aufgabenverteilung Staat-Gemeinden, Übereinstimmung des Entwurfs mit übergeordnetem Recht und Evaluation der Projektnachhaltigkeit

Der Entwurf hat keine Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden. Die einzige direkte Auswirkung auf die Gemeinden betrifft die Beteiligung der Gemeindedienste am Netzwerk der öffentlichen und privaten Partner. Sie werden die Aufgabe haben, bei den von der Abteilung Bedrohungsmanagement bestimmten Diensten eine Ansprechperson zu bezeichnen. Im Gegenzug erhalten die Gemeinden die Möglichkeit, der Abteilung Bedrohungsmanagement Gefährderinnen und Gefährder zu melden.

Der vorliegende Entwurf steht im Einklang mit übergeordnetem Recht, d. h. mit europäischem Recht, mit Bundesrecht und mit der Kantonsverfassung.

Die Prüfung der Nachhaltigkeit des Revisionsentwurfs ergibt für die entscheidenden Evaluationskriterien ein sehr positives Ergebnis.



Loi modifiant la loi sur la Police cantonale

du...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –
Modifié(s): 212.5.1 | **551.1** | 781.1 | 821.0.1
Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message 2018-DSJ-117 du Conseil d'Etat du 24 juin 2019;
Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

I.

L'acte RSF 551.1 (Loi sur la Police cantonale (LPol), du 15.11.1990) est modifié comme il suit:

Art. 2 al. 1

¹ La Police cantonale a pour tâches:
f) (*nouveau*) de prévenir les infractions.

Art. 4 al. 1 (modifié)

¹ La Police cantonale peut être requise, dans les cas prévus par la loi et dans la mesure où le recours à la force publique paraît nécessaire, par les autorités que celle-ci détermine.

Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Kantonspolizei

vom...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: 212.5.1 | **551.1** | 781.1 | 821.0.1
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

nach Einsicht in die Botschaft 2018-DSJ-117 des Staatsrats vom 24. Juni 2019;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Der Erlass SGF 551.1 (Gesetz über die Kantonspolizei (PolG), vom 15.11.1990) wird wie folgt geändert:

Art. 2 Abs. 1

¹ Die Kantonspolizei hat die Aufgabe:
f) (*neu*) Straftaten zu verhindern.

Art. 4 Abs. 1 (geändert)

¹ Die Kantonspolizei kann in den vom Gesetz vorgesehenen Fällen und sofern der Einsatz von Polizeigewalt notwendig erscheint, von den durch das Gesetz bestimmten Behörden angefordert werden.

Art. 7 al. 1 (modifié)

¹ La Police cantonale est dirigée par un commandant, assisté d'un état-major incluant un remplaçant du commandant.

Art. 10 al. 2 (modifié)

² Chaque région comprend:

... (énumération inchangée)

Les emplacements des centres de région sont fixés par le Conseil d'Etat.

Art. 11 al. 1 (modifié)

¹ Les gendarmes portent l'uniforme et sont armés pour leur service. Le commandant ou son remplaçant règle les exceptions.

Art. 13

Abrogé

Art. 14 al. 1 (modifié)

¹ Les inspecteurs sont, sauf exceptions réglées par le commandant ou son remplaçant, armés pour leur service. Ils ne portent pas d'uniforme.

Art. 15 al. 1

¹ Le Conseil d'Etat:

- a) (modifié) règle l'organisation de la Police cantonale;
- b) *Abrogé*
- c) *Abrogé*

Art. 18 al. 1 (modifié)

¹ Le commandant et les membres de l'état-major de la Police cantonale sont engagés par le Conseil d'Etat, les autres agents par la Direction.

Art. 7 Abs. 1 (geändert)

¹ Die Kantonspolizei wird von einem Kommandanten geleitet, dem ein Stab einschliesslich eines Stellvertreters des Kommandanten beratend zur Seite steht.

Art. 10 Abs. 2 (geändert)

² Jede Region hat:

... (Aufzählung unverändert)

Die Standorte der Regionalzentren werden vom Staatsrat festgesetzt.

Art. 11 Abs. 1 (geändert)

¹ Die Gendarmen tragen die Uniform und leisten ihren Dienst bewaffnet. Der Kommandant oder sein Stellvertreter bestimmt die Ausnahmen.

Art. 13

Aufgehoben

Art. 14 Abs. 1 (geändert)

¹ Die Inspektoren leisten ihren Dienst bewaffnet; der Kommandant oder sein Stellvertreter regelt die Ausnahmen. Sie tragen keine Uniform.

Art. 15 Abs. 1

¹ Der Staatsrat

- a) (geändert) regelt die Organisation der Kantonspolizei;
- b) *Aufgehoben*
- c) *Aufgehoben*

Art. 18 Abs. 1 (geändert)

¹ Der Kommandant und die Mitglieder des Stabs werden vom Staatsrat angestellt, die übrigen Polizeibeamten von der Direktion.

Art. 20 al. 3 (modifié), **al. 4** (modifié)

³ L'affectation initiale et les mutations sont ordonnées par le commandant ou son remplaçant, qui entend au préalable les agents concernés.

⁴ Pour les mutations entraînant un changement de lieu de stationnement, le commandant ou son remplaçant tient compte, dans la mesure du possible, de la situation familiale des agents.

Art. 25 al. 1 (modifié)

¹ Le commandant ou son remplaçant est compétent pour prononcer, à l'encontre des officiers et des autres agents de police, les sanctions du blâme et de l'amende.

Art. 26 al. 3 (modifié)

³ La décision du commandant ou de son remplaçant peut, dans les trente jours, faire l'objet d'un recours auprès de la Direction.

Intitulé de section après Art. 30e (nouveau)

4.1a Gestion des menaces

Art. 30f (nouveau)

But

¹ La gestion des menaces a pour but la détection précoce et la prévention de la commission d'infractions par des personnes (personnes à risques) dont le comportement ou les propos laissent supposer une propension marquée à la violence dirigée contre des tiers et qui sont susceptibles de porter gravement atteinte à l'intégrité physique, psychique ou sexuelle de tiers.

Art. 30g (nouveau)

Organisation – Unité

¹ L'exécution des tâches inhérentes à la gestion des menaces est assurée par une unité au sein de la Police cantonale (unité de gestion des menaces).

Art. 20 Abs. 3 (geändert), **Abs. 4** (geändert)

³ Die erste Zuteilung und die Versetzungen werden, nach vorheriger Anhörung der betroffenen Beamten, vom Polizeikommandanten oder seinem Stellvertreter angeordnet.

⁴ Bei Versetzungen, die einen Wechsel des Dienstortes nach sich ziehen, trägt der Polizeikommandant oder sein Stellvertreter soweit möglich der familiären Situation der Beamten Rechnung.

Art. 25 Abs. 1 (geändert)

¹ Der Kommandant der Kantonspolizei oder sein Stellvertreter ist zuständig, gegen Polizeioffiziere und übrige Polizeibeamte die Disziplinarstrafen des Verweises und der Busse auszusprechen.

Art. 26 Abs. 3 (geändert)

³ Gegen den Entscheid des Kommandanten oder seines Stellvertreters kann innert dreissig Tagen bei der Direktion Beschwerde erhoben werden.

Abschnittsüberschrift nach Art. 30e (neu)

4.1a Bedrohungsmanagement

Art. 30f (neu)

Zweck

¹ Das Bedrohungsmanagement bezweckt die Früherkennung und die Verhinderung der Begehung von Straftaten durch Personen (Gefährder), deren Verhalten oder Äusserungen auf eine ausgeprägte Neigung zu zielgerichteter Gewalt gegen Dritte hindeuten und die mutmasslich imstande sind, die physische, psychische und sexuelle Integrität Dritter schwer zu beeinträchtigen.

Art. 30g (neu)

Organisation – Abteilung

¹ Die mit dem Bedrohungsmanagement einhergehenden Aufgaben werden von einer Organisationseinheit der Kantonspolizei (Abteilung Bedrohungsmanagement) erfüllt.

² L'unité de gestion des menaces effectue une évaluation des risques et collabore avec l'ensemble des partenaires concernés pour les éventuelles mesures à prendre.

³ L'unité de gestion des menaces est placée sous la conduite du commandant ou de son remplaçant.

⁴ Le Conseil d'Etat édicte les dispositions d'exécution concernant la composition et le fonctionnement de l'unité de gestion des menaces.

Art. 30h (nouveau)

Organisation – Groupe d'experts

¹ Sur la proposition de la Direction, le Conseil d'Etat nomme un groupe d'experts en qualité d'organe consultatif.

² A la demande de l'unité de gestion des menaces, le groupe d'experts donne son avis dans l'évaluation du risque et le suivi des cas.

Art. 30i (nouveau)

Organisation – Réseau d'annonce et partenariat

¹ Les partenaires suivants et l'unité de gestion des menaces partagent toute information relative à un risque important de commission d'un acte de violence susceptible de porter atteinte à l'intégrité physique, psychique ou sexuelle de tiers:

- a) les services de l'Etat, des communes et des autres corporations de droit public ainsi que des établissements de droit public;
- b) les autorités du Pouvoir judiciaire;
- c) les institutions privées, lorsqu'elles accomplissent des tâches de droit public;
- d) les professionnels de la santé;
- e) les associations poursuivant un but social, de prévention ou de soutien ainsi que les associations religieuses.

² Les fonctionnaires et les membres des autorités sont déliés de leur secret de fonction dans les relations entre l'unité de gestion des menaces et les partenaires.

² Die Abteilung Bedrohungsmanagement nimmt eine Risikoeinschätzung vor und arbeitet bei der Prüfung allfälliger Massnahmen mit allen betroffenen Partnern zusammen.

³ Die Abteilung steht unter der Leitung des Kommandanten oder seines Stellvertreters.

⁴ Der Staatsrat erlässt die Ausführungsbestimmungen über die Zusammensetzung und die Arbeitsweise der Abteilung Bedrohungsmanagement.

Art. 30h (neu)

Organisation – Fachgruppe

¹ Der Staatsrat ernennt auf Vorschlag der Direktion eine Fachgruppe als beratendes Organ.

² Auf Verlangen der Abteilung Bedrohungsmanagement bezieht die Fachgruppe Stellung zur Risikoeinschätzung und zum Fallmonitoring.

Art. 30i (neu)

Organisation – Meldernetzwerk und Partnerschaft

¹ Folgende Partner und die Abteilung Bedrohungsmanagement teilen im Fall eines bedeutenden Risikos der Begehung einer Gewalttat, welche die physische, psychische oder sexuelle Integrität Dritter beeinträchtigen könnte, alle entsprechenden Informationen:

- a) die Dienststellen des Staates, der Gemeinden und der übrigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften und der öffentlich-rechtlichen Anstalten;
- b) die Gerichtsbehörden;
- c) private Institutionen, soweit sie öffentlich-rechtliche Aufgaben erfüllen;
- d) Gesundheitsfachpersonen;
- e) Vereine mit sozialem, präventivem oder unterstützendem Zweck und Religionsgemeinschaften.

² Verwaltungsangestellte und Behördenmitglieder sind im Rahmen der Beziehungen zwischen der Abteilung Bedrohungsmanagement und ihren Partnern vom Amtsgeheimnis entbunden.

³ Les professionnels de la santé sont déliés de leur secret professionnel aux conditions fixées par la loi sur la santé.

⁴ Les ecclésiastiques et leurs auxiliaires sont déliés du secret professionnel dans leurs relations avec l'unité de gestion des menaces.

Art. 30j (nouveau)

Mesures

¹ Si les éléments recueillis font craindre qu'une personne à risques ne commette une infraction au sens de l'article 30f, l'unité de gestion des menaces peut:

- a) enquêter afin d'évaluer la dangerosité de la personne à risques;
- b) recueillir et traiter des données personnelles, y compris des données sensibles, nécessaires au suivi des situations à risques;
- c) s'entretenir avec la personne à risques à des fins préventives;
- d) mettre en place, en collaboration et coordination avec les partenaires concernés, des mesures de soutien à la personne à risques et à son entourage;
- e) coordonner les mesures entre les partenaires concernés et soutenir ceux-ci dans le suivi des personnes à risques;
- f) requérir une intervention policière en cas de danger sérieux.

Art. 30k (nouveau)

Surveillance

¹ L'unité de gestion des menaces est placée sous la surveillance de la Direction à qui elle fait périodiquement rapport sur ses activités.

Art. 30l (nouveau)

Haute surveillance

¹ La Direction rend annuellement rapport au Conseil d'Etat.

² Le Conseil d'Etat transmet le rapport annuel à l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données.

³ Gesundheitsfachpersonen sind unter den Bedingungen gemäss Gesundheitsgesetz vom Berufsgeheimnis entbunden.

⁴ Geistliche und ihre Hilfspersonen sind in ihren Beziehungen zur Abteilung Bedrohungsmanagement vom Berufsgeheimnis entbunden.

Art. 30j (neu)

Massnahmen

¹ Wenn die zusammengetragenen Informationen befürchten lassen, dass ein Gefährder eine Straftat im Sinne von Artikel 30f begehen könnte, kann die Abteilung Bedrohungsmanagement:

- a) ermitteln, um die Gefährlichkeit eines Gefährders einzuschätzen;
- b) Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten, die für die Weiterverfolgung von Gefahrensituationen notwendig sind, beschaffen und bearbeiten;
- c) zu präventiven Zwecken das Gespräch mit dem Gefährder suchen;
- d) in Zusammenarbeit und Koordination mit den betroffenen Partnern Unterstützungsmassnahmen für den Gefährder und sein Umfeld treffen;
- e) die Massnahmen zwischen den betroffenen Partnern koordinieren und diese beim Monitoring der Gefährder unterstützen;
- f) bei ernster Gefahr den Einsatz der Polizei anfordern.

Art. 30k (neu)

Aufsicht

¹ Die Abteilung Bedrohungsmanagement steht unter der Aufsicht der Direktion, der sie regelmässig über ihre Tätigkeiten Bericht erstattet.

Art. 30l (neu)

Oberaufsicht

¹ Die Direktion erstattet dem Staatsrat jährlich Bericht.

² Der Staatsrat übermittelt den Tätigkeitsbericht an die kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz.

Art. 31c al. 1 (modifié), **al. 2** (modifié), **al. 3** (modifié), **al. 4** (modifié), **al. 5** (modifié), **al. 6** (abrogé), **al. 7** (abrogé), **al. 8** (abrogé)

Recherche en cas d'urgence et recherche de personnes condamnées
(titre médian modifié)

¹ L'autorité compétente au sens des articles 35 et 36 de la loi fédérale du 18 mars 2016 sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (LSCPT) est la Police cantonale, agissant par l'intermédiaire d'un officier de service.

² L'ordre de surveillance est transmis dans les vingt-quatre heures, pour autorisation, au Tribunal des mesures de contrainte (art. 18 al. 1 CPP).

³ Le Tribunal des mesures de contrainte statue dans les cinq jours à compter du moment où la surveillance a été ordonnée en indiquant brièvement les motifs. Il peut autoriser la surveillance à titre provisoire et demander que le dossier soit complété ou que d'autres éclaircissements soient apportés.

⁴ Les frais de la surveillance sont mis à la charge des personnes qui ont provoqué la mesure. En cas de décès, ces frais sont supportés par les héritiers. Les dispositions réglementaires concernant les émoluments de la Police cantonale s'appliquent pour le surplus.

⁵ Les personnes dont la correspondance par poste ou par télécommunication a été surveillée ou celles qui ont utilisé l'adresse postale ou le service de télécommunication surveillé peuvent interjeter recours, dans le délai de dix jours dès la réception de la communication, auprès de la Chambre pénale du Tribunal cantonal. L'article 37 LSCPT est réservé.

⁶ Abrogé

⁷ Abrogé

⁸ Abrogé

Art. 33 al. 2 (modifié)

² Si la personne s'oppose aux mesures, la décision est prise par un officier de service.

Art. 31c Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (geändert), **Abs. 3** (geändert), **Abs. 4** (geändert), **Abs. 5** (geändert), **Abs. 6** (aufgehoben), **Abs. 7** (aufgehoben), **Abs. 8** (aufgehoben)

Notsuche und Fahndung nach verurteilten Personen (Artikelüberschrift geändert)

¹ Zuständige Behörde im Sinne der Artikel 35 und 36 des Bundesgesetzes vom 18. März 2016 betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF) ist die Kantonspolizei, die über einen diensthabenden Offizier handelt.

² Die Überwachungsanordnung muss innert 24 Stunden dem Zwangsmassnahmengericht zur Genehmigung unterbreitet werden (Art. 18 Abs. 1 StPO).

³ Das Zwangsmassnahmengericht entscheidet mit kurzer Begründung innert fünf Tagen ab der Anordnung der Überwachung. Es kann die Überwachung vorläufig genehmigen sowie eine Ergänzung der Akten oder weitere Abklärungen verlangen.

⁴ Die Kosten der Überwachung werden denjenigen Personen auferlegt, welche die Massnahme veranlasst haben. Bei deren Tod müssen die Erben für die Kosten aufkommen. Im Übrigen gelten die Verordnungsbestimmungen über die Gebühren der Kantonspolizei.

⁵ Personen, deren Post- und Fernmeldeverkehr überwacht wurde oder welche die überwachte Postadresse oder den überwachten Fernmeldedienst benutzt haben, können innert zehn Tagen ab Erhalt der Mitteilung bei der Strafkammer des Kantonsgerichts Beschwerde erheben. Artikel 37 BÜPF bleibt vorbehalten.

⁶ Aufgehoben

⁷ Aufgehoben

⁸ Aufgehoben

Art. 33 Abs. 2 (geändert)

² Widersetzt die Person sich den Massnahmen, so wird der Entscheid von einem diensthabenden Offizier getroffen.

Art. 33a al. 1 (modifié)

¹ Afin d'empêcher la commission de crimes ou de délits, la Police cantonale peut, par décision d'un officier de service, observer secrètement des personnes et des choses dans des lieux librement accessibles, si nécessaire par des moyens techniques, et effectuer des enregistrements audio et vidéo si:

... (énumération inchangée)

Art. 33b al. 1 (modifié)

¹ Afin d'empêcher la commission de crimes ou de délits, la Police cantonale peut, par décision d'un officier de service, mener des recherches préventives secrètes si:

... (énumération inchangée)

Art. 33c al. 1 (modifié), **al. 2** (modifié)

¹ Afin d'empêcher la commission de crimes ou de délits, la Police cantonale peut, par décision d'un officier de service, ordonner une investigation préventive secrète si:

... (énumération inchangée)

² Le commandant de la Police cantonale ou son remplaçant peut doter les agents infiltrés d'une identité d'emprunt.

Art. 33d (nouveau)

Surveillance discrète ou contrôle ciblé

¹ La Police cantonale peut, aux conditions fixées par l'ordonnance fédérale du 8 mars 2013 sur la partie nationale du Système d'information Schengen (ordonnance N-SIS) et sur le bureau SIRENE, signaler dans le système d'information Schengen (SIS), aux fins de surveillance discrète ou de contrôle ciblé, des personnes, des véhicules, des embarcations, des aéronefs et des conteneurs.

Art. 33a Abs. 1 (geändert)

¹ Um zu verhindern, dass Verbrechen oder Vergehen begangen werden, kann die Kantonspolizei auf Anordnung eines diensthabenden Offiziers, falls notwendig mit technischen Mitteln, Personen und Sachen an allgemein zugänglichen Orten verdeckt beobachten und Bild- und Tonaufzeichnungen machen, wenn:

... (Aufzählung unverändert)

Art. 33b Abs. 1 (geändert)

¹ Um zu verhindern, dass Verbrechen oder Vergehen begangen werden, kann die Kantonspolizei auf Anordnung eines diensthabenden Offiziers präventive verdeckte Fahndungen anstellen, wenn:

... (Aufzählung unverändert)

Art. 33c Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (geändert)

¹ Um zu verhindern, dass Verbrechen oder Vergehen begangen werden, kann die Kantonspolizei auf Anordnung eines diensthabenden Offiziers eine präventive verdeckte Ermittlung anordnen, wenn:

... (Aufzählung unverändert)

² Der Kommandant der Kantonspolizei oder sein Stellvertreter kann die verdeckten Ermittler mit einer falschen Identität (Legende) ausstatten.

Art. 33d (neu)

Verdeckte Registrierung und gezielte Kontrolle

¹ Unter den Voraussetzungen der Bundesverordnung vom 8. März 2013 über den nationalen Teil des Schengener Informationssystems (N-SIS-Verordnung) und das SIRENE-Büro kann die Kantonspolizei im Schengener Informationssystem (SIS) Personen, Fahrzeuge, Wasserfahrzeuge, Luftfahrzeuge und Container zum Zweck der verdeckten Registrierung oder der gezielten Kontrolle ausschreiben.

Art. 38c al. 1 (modifié)

¹ La Police cantonale ne peut recueillir des données sensibles que dans la mesure où les besoins d'une enquête en cours ou de la gestion des menaces l'exigent.

Art. 38d al. 1^{ter} (nouveau)

^{1ter} La Police cantonale conserve les données enregistrées dans le cadre des démarches entreprises au sens des articles 30f à 30j durant le temps nécessaire au suivi de la personne à risques mais au plus tard cinq ans après le dernier signalement.

Art. 38h (nouveau)

Communication de données dans le cadre de la gestion des menaces

¹ Dans le cadre de la gestion des menaces, la Police cantonale peut communiquer des données personnelles et sensibles relatives à des personnes à risques aux personnes menacées (victimes potentielles), lorsque la communication est nécessaire et appropriée pour écarter un danger sérieux.

² La Police cantonale peut communiquer des données personnelles et sensibles relatives à des personnes à risques aux partenaires du réseau d'annonce au sens de l'article 30i, lorsque la communication est nécessaire et appropriée à la gestion du cas.

³ Dans le cadre de leur activité d'intervention, les policiers ainsi que le personnel du Centre d'engagement et d'alarmes disposent des renseignements relatifs à la personne à risques nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches.

⁴ La personne à risques peut être informée de la communication des données faite conformément à l'alinéa 1. La communication de données la concernant est différée ou refusée en présence d'intérêts publics et privés prépondérants.

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. 38c Abs. 1 (geändert)

¹ Die Kantonspolizei darf besonders schützenswerte Personendaten nur beschaffen, soweit ein laufendes Ermittlungsverfahren oder das Bedrohungsmanagement es erfordert.

Art. 38d Abs. 1^{ter} (neu)

^{1ter} Die Kantonspolizei bewahrt die Daten, die sie im Rahmen der im Sinne der Artikel 30f bis 30j getroffenen Massnahmen gespeichert hat, so lange auf, wie es das Monitoring des Gefährders erfordert, aber höchstens 5 Jahre seit der letzten Meldung.

Art. 38h (neu)

Bekanntgabe von Daten im Rahmen des Bedrohungsmanagements

¹ Im Rahmen des Bedrohungsmanagements kann die Kantonspolizei bedrohten Personen (potenziellen Opfern) Personendaten und besonders schützenswerte Daten von Gefährdern bekanntgeben, sofern dies zur Abwendung einer ernststen Gefahr erforderlich und angemessen ist.

² Die Kantonspolizei kann den Partnern des Meldenetzes gemäss Artikel 30i Personendaten und besonders schützenswerte Daten von Gefährdern bekanntgeben, sofern dies für das Fallmanagement erforderlich und angemessen ist.

³ Die Polizeibeamten und das Personal der Einsatz- und Alarmzentrale verfügen bei ihren Einsätzen über die Informationen über den Gefährder, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig sind.

⁴ Der Gefährder kann über die Bekanntgabe von Daten gemäss Absatz 1 informiert werden. Bei überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen wird die Bekanntgabe der ihn betreffenden Daten aufgeschoben oder verweigert.

II.

1.

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

Art. 21 al. 1 (modifié), al. 1a (nouveau)

¹ Lorsque le recours à la contrainte physique est indispensable, le président ou la présidente de l'autorité de protection peut requérir l'intervention de la police pour faire exécuter la décision de placement.

^{1a} Lorsque le recours à la contrainte physique est indispensable, le ou la médecin qui ordonne le placement peut requérir, par l'intermédiaire du préfet, l'intervention de la police pour faire exécuter la décision de placement.

2.

L'acte RSF 781.1 (Loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière (LALCR), du 12.11.1981) est modifié comme il suit:

Art. 18 al. 1 (modifié)

¹ Les infractions prévues aux articles 90 al. 1, 91 al. 1 let. c, 92 al. 1, 93 al. 2, 96 al. 1, 98 et 99 LCR ainsi que les infractions aux ordonnances du Conseil fédéral sont dévolues à la connaissance du préfet.

3.

L'acte RSF 821.0.1 (Loi sur la santé (LSan), du 16.11.1999) est modifié comme il suit:

Art. 90a al. 2

Secret professionnel – Obligation et droit d'aviser (*titre médian modifié*)

² Ils sont habilités, en dépit du secret professionnel:

a1) (*nouveau*) à informer la police de toute menace concrète susceptible de porter gravement atteinte à l'intégrité physique, psychique ou sexuelle de tiers au sens de l'article 30f de la loi du 15 novembre 1990 sur la Police cantonale;

Art. 21 Abs. 1 (geändert), Abs. 1a (neu)

¹ Kann ein Unterbringungsentscheid nur unter Anwendung körperlichen Zwangs vollstreckt werden, so kann die Präsidentin oder der Präsident der Schutzbehörde den Einsatz der Polizei anfordern.

^{1a} Kann ein Unterbringungsentscheid nur unter Anwendung körperlichen Zwangs vollstreckt werden, so kann die Ärztin oder der Arzt, die oder der die Unterbringung anordnet, über die Oberamtsperson den Einsatz der Polizei anfordern.

2.

Der Erlass SGF 781.1 (Gesetz zur Ausführung der Bundesgesetzgebung über den Strassenverkehr (AGSVG), vom 12.11.1981) wird wie folgt geändert:

Art. 18 Abs. 1 (geändert)

¹ Die in den Artikeln 90 Abs. 1, 91 Abs. 1 Bst. c, 92 Abs. 1, 93 Abs. 2, 96 Abs. 1, 98 und 99 SVG vorgesehenen Zuwiderhandlungen sowie die Zuwiderhandlungen gegen die Verordnungen des Bundesrates werden vom Oberamtmann geahndet.

3.

Der Erlass SGF 821.0.1 (Gesundheitsgesetz (GesG), vom 16.11.1999) wird wie folgt geändert:

Art. 90a Abs. 2

Berufsgeheimnis – Meldepflicht und -recht (*Artikelüberschrift geändert*)

² Sie sind ungeachtet des Berufsgeheimnisses befugt:

a1) (*neu*) die Polizei über jede konkrete Bedrohung im Sinne von Artikel 30f des Gesetzes vom 15. November 1990 über die Kantonspolizei, welche die physische, psychische oder sexuelle Integrität Dritter schwer beeinträchtigen könnte, zu informieren;

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.

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

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

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

Der Staatsrat bestimmt das Inkrafttreten dieses Gesetzes.

Révision de la loi sur la Police cantonale - gestion des menaces

Résultat de l'évaluation

Outil mis à disposition par l'Unité de développement durable de l'État de Vaud. <http://www.vd.ch/durable>

Données concernant l'auteur de l'évaluation

Nom et prénom : Ducommun Lorraine
Email : lorraine.ducommun@fr.ch
Institution : : Etat de Fribourg
Département : : DSJ
Service : : Secrétariat général

Co-auteurs

Nom et prénom : Page Didier
Institution : : Etat de Fribourg
Département : : DSJ
Service : : Secrétariat général

Informations sur le projet

Description :

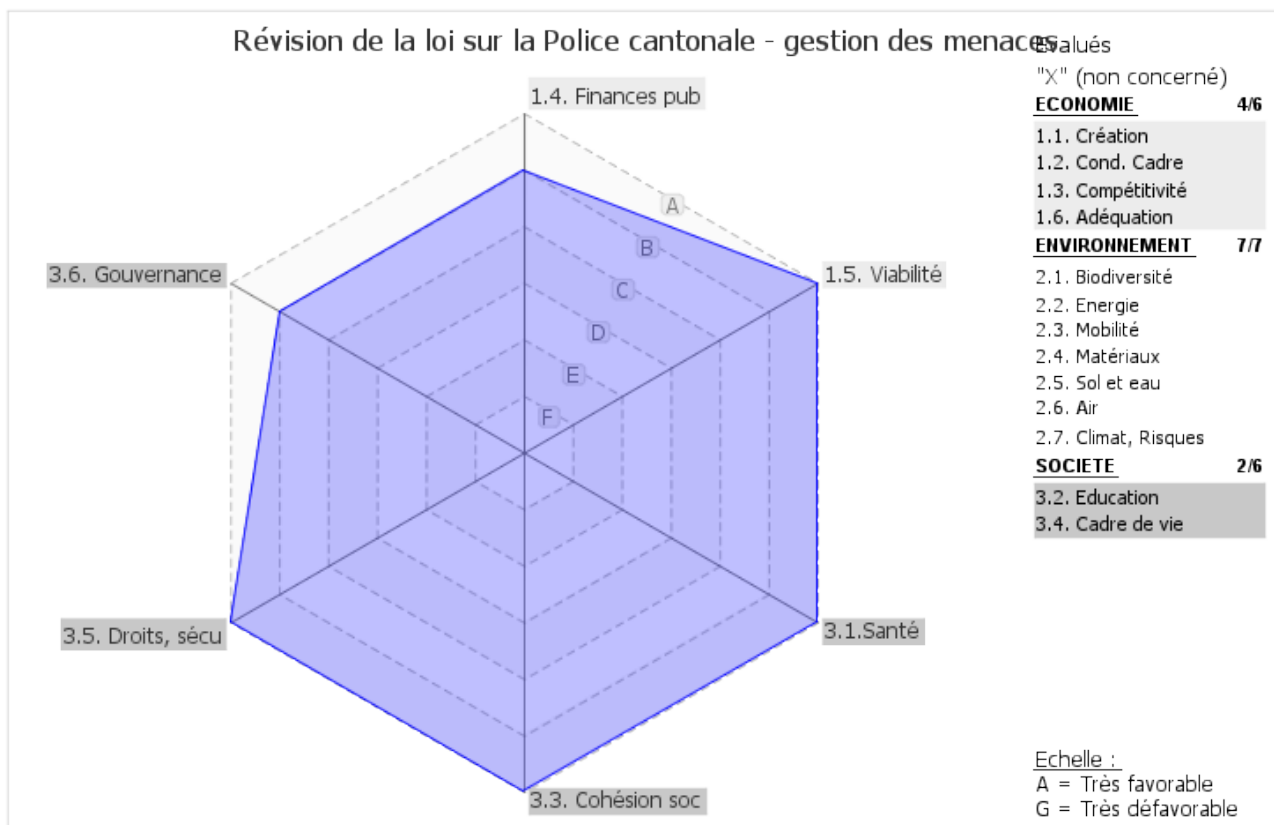
Effet levier Faible

Domaines concernés :

Economie	Environnement	Société
Légèrement	Légèrement	Moyennement

Commentaire général sur l'évaluation

Évaluation de chaque critère



Échelle de notation

A	Très favorable
B	Favorable
C	Favorable avec quelques réserves
D	Moyen
E	Défavorable avec quelques points favorables
F	Défavorable
G	Très défavorable
X	Pas concerné

Récapitulatif des critères

Economie	Environnement	Société
1.1. Création et distribution de richesses	2.1. Diversité biologique et espace naturel	3.1. Santé et prévention
1.2. Conditions cadre pour l'économie	2.2. Energie	3.2. Formation, éducation, activités sportives et culturelles
1.3. Compétitivité de l'économie et innovation	2.3. Mobilité et territoire	3.3. Cohésion sociale
1.4. Finances publiques	2.4. Consommation de matériaux et recyclage	3.4. Cadre de vie et espace public
1.5. Faisabilité et viabilité du projet	2.5. Gestion et qualité du sol et de l'eau	3.5. Droits et sécurité
1.6. Conformité et adéquation aux besoins	2.6. Qualité de l'air extérieur et intérieur	3.6. Gouvernance, vie politique et associative

2.7. Changement climatique et risques

Economie

1.1. Création et distribution de richesses

X - Pas concerné

Liste des sous-critères :

Création de valeur / Postes de travail / Productivité de l'activité économique / Différences de revenus / Diversification et répartition territoriale de l'activité économique / Retombées sur l'environnement économique local / Coût de la vie

Commentaires :

Justification de l'évaluation : La révision de la LPol, respectivement l'introduction d'un concept de gestion des menaces, n'a aucun impact sur la création et la distribution de richesses, dès lors qu'elle ne fait qu'organiser, au sein d'une structure existante de l'Etat de Fribourg et par des postes déjà existants, la détection précoce et la prévention de la commission d'infractions, par des personnes à risques dont le comportement ou les propos laissent supposer une propension marquée à la violence dirigée contre des tiers et qui sont aptes à porter gravement atteinte à l'intégrité physique, psychique ou sexuelle de tiers.

Risques de répercussions négatives : Aucun.

Potentiel d'amélioration :

1.2. Conditions cadre pour l'économie

X - Pas concerné

Liste des sous-critères :

Accompagnement, conseil et appui à la création d'entreprises / Adéquation des infrastructures aux besoins de l'économie / Offre en crèches et parents de jours / Accès au marché international / Fiscalité / Offre de sites pour l'implantation d'entreprises / Respect de la non distorsion de la concurrence

Commentaires :

Justification de l'évaluation : La révision de la LPol, respectivement l'introduction d'un concept de gestion des menaces, n'a aucun impact sur les conditions cadre pour l'économie, dès lors qu'elle ne fait qu'organiser, au sein d'une structure existante Etat de Fribourg et par des postes déjà existants, la détection précoce et la prévention de la commission d'infractions, par des personnes à risques dont le comportement ou les propos laissent supposer une propension marquée à la violence dirigée contre des tiers et qui sont aptes à porter gravement atteinte à l'intégrité physique, psychique ou sexuelle de tiers.

Risques de répercussions négatives : Aucun.

Potentiel d'amélioration :

1.3. Compétitivité de l'économie et innovation

X - Pas concerné

Liste des sous-critères :

Capacité d'innovation / Recherche et développement / Qualification des employés / Systèmes de gestion / Accès à l'information

Commentaires :

Justification de l'évaluation : La révision de la LPol, respectivement l'introduction d'un concept de gestion des menaces, n'a aucun impact sur la compétitivité de l'économie et l'innovation, dès lors qu'elle ne fait qu'organiser, au sein d'une structure existante Etat de Fribourg et par des postes déjà existants, la détection précoce et la prévention de la commission d'infractions, par des personnes à risques dont le comportement ou les propos laissent supposer une propension marquée à la violence dirigée contre des tiers et qui sont aptes à porter gravement atteinte à l'intégrité physique, psychique ou sexuelle de tiers.

Risques de répercussions négatives : Aucun.

Potentiel d'amélioration :

1.4. Finances publiques

B - Favorable

Liste des sous-critères :

Bilan financier et endettement des collectivités publiques / Justification du besoin d'argent public / Frais induits et risques de coûts différés pour la collectivité / Recettes fiscales provenant des personnes morales / Recettes fiscales provenant des personnes physiques / Capacité d'action de la collectivité publique / Collaborations régionales et suprarégionales

Commentaires :

Justification de l'évaluation : La révision de la LPol, respectivement l'introduction d'un concept de gestion des menaces, n'a que peu d'impact sur les finances publiques, dès lors qu'elle ne fait qu'organiser, au sein d'une structure existante de l'Etat de Fribourg et par des postes déjà existants, la détection précoce et la prévention de la commission d'infractions, par des personnes à risques dont le comportement ou les propos laissent supposer une propension marquée à la violence dirigée contre des tiers et qui sont aptes à porter gravement atteinte à l'intégrité physique, psychique ou sexuelle de tiers. Les seuls investissements concernent des besoins logistiques. L'Etat supporte le coût, dès lors qu'il s'agit d'une tâche régalienne de l'Etat (ordre public et sécurité).

Risques de répercussions négatives : Très faibles.

Potentiel d'amélioration :

1.5. Faisabilité et viabilité du projet

A - Très favorable

Liste des sous-critères :

Investissements / Produits et charges d'exploitation / Renouvellement des infrastructures / Risque financier / Contraintes légales

Commentaires :

Justification de l'évaluation : La révision de la LPol, respectivement l'introduction d'un concept de gestion des menaces, a fait l'objet d'une évaluation pour déterminer les contraintes légales. C'est précisément la raison pour laquelle la LPol est révisée et d'autres lois sont également adaptées. S'agissant des autres critères, l'impact est nul.

Risques de répercussions négatives : Nul.

Potentiel d'amélioration :

1.6. Conformité et adéquation aux besoins

X - Pas concerné

Liste des sous-critères :

Analyse des besoins - adéquation offre/demande / Adéquation avec le programme ou la stratégie concernés / Conformité avec le niveau de qualité souhaité / Exploitation optimale des potentiels / Gouvernance du projet

Commentaires :

Justification de l'évaluation :

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

Environnement

2.1. Diversité biologique et espace naturel

X - Pas concerné

Liste des sous-critères :

Habitats des espèces rares et menacées / Habitats des espèces courantes / Surfaces proches de l'état naturel / Biodiversité de l'espace habité ou cultivé / Régulation des populations d'espèces sensibles

Commentaires :

Justification de l'évaluation :

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

2.2. Energie

X - Pas concerné

Liste des sous-critères :

Consommation d'énergie des bâtiments / Consommation d'énergie des services et de l'industrie / Consommation d'énergie grise / Production d'énergie renouvelable / Sources d'énergie locales

Commentaires :

Justification de l'évaluation :

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

2.3. Mobilité et territoire

X - Pas concerné

Liste des sous-critères :

Densification et revalorisation des centres des localités / Changement de mode de transport vers la mobilité durable / Attractivité des transports publics / Attractivité de la mobilité douce / Intensité des transports occasionnés par l'économie / Centralité des emplois et des services / Niveau de trafic dans les agglomérations / Impacts du trafic aérien

Commentaires :

Justification de l'évaluation :

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

2.4. Consommation de matériaux et recyclage

X - Pas concerné

Liste des sous-critères :

Quantité de déchets / Utilisation de matériaux locaux et abondants / Utilisation de matériaux renouvelables ou recyclés / Modularité, flexibilité, recyclabilité lors de la conception / Taux de recyclage des déchets non organiques / Taux de recyclage des déchets organiques / Traitement des déchets spéciaux / Durée de vie des produits

Commentaires :

Justification de l'évaluation :

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

2.5. Gestion et qualité du sol et de l'eau

X - Pas concerné

Liste des sous-critères :

Apport de substances polluantes dans l'eau ou dans le sol / Apport de polluants microbiologiques dans l'eau ou dans le sol / Apport de substances nutritives dans l'eau ou dans le sol / Consommation d'eau / Quantité d'eaux usées / Surfaces construites / Imperméabilisation du sol

Commentaires :

Justification de l'évaluation :

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

2.6. Qualité de l'air extérieur et intérieur

X - Pas concerné

Liste des sous-critères :

Emissions d'oxydes d'azote et de soufre (NOx, SO2) / Emissions des poussières fines (PM10) / Emissions d'ozone / Pollution sonore / Pollution électromagnétique, y compris pollution lumineuse / Pollution intérieure dans les lieux de vie et de travail / Polluants nauséabonds

Commentaires :

Justification de l'évaluation :

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

2.7. Changement climatique et risques

X - Pas concerné

Liste des sous-critères :

Emissions de gaz à effet de serre / Energie de provenance nucléaire / Risques de catastrophes naturelles / Risques d'accidents majeurs

Commentaires :

Justification de l'évaluation :

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

Société

3.1. Santé et prévention

A - Très favorable

Liste des sous-critères :

Promotion de la santé et prévention / Qualité et accessibilité des prestations de soins / Coûts de la santé / Lutte contre les maladies / Prise en charge médico-psychosociale / Accidents de trafic, de ménage et professionnels / Activités sportives propices à la santé / Etablissements médicosociaux

Commentaires :

Justification de l'évaluation : La révision de la LPol, respectivement l'introduction d'un concept de gestion des menaces, a un impact très favorable sur la promotion de la santé et la prévention, dès lors qu'il vise à détecter de manière précoce et à prévenir la commission d'infractions. Le projet permet également d'offrir un soutien aux personnes à risques, qui sont pour une grande partie des personnes souffrant de désordres psychologiques. Le projet améliore également la protection des victimes de violence.

Risques de répercussions négatives : Très faible.

Potentiel d'amélioration :

3.2. Formation, éducation, activités sportives et culturelles

X - Pas concerné

Liste des sous-critères :

Formation dans le domaine de l'école obligatoire / Formation dans le domaine de l'école postobligatoire / Orientation professionnelle / Encouragement de la culture / Offre culturelle / Offre sportive / Offre de loisirs

Commentaires :

Justification de l'évaluation :

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

3.3. Cohésion sociale

A - Très favorable

Liste des sous-critères :

Lutte contre la pauvreté / Insertion et réinsertion dans le monde du travail / Intégration des étrangers / Intégration des individus marginalisés dans la société / Intégration des personnes en situation d'handicap / Intégration des personnes âgées / Mixité sociale

Commentaires :

Justification de l'évaluation : La révision de la LPol, respectivement l'introduction de la gestion des menaces, outre son but de prévention et de détection précoce des infractions contre l'intégrité physique, psychique et sexuelle de tiers, a également un but de réinsertion des personnes dites à risques dans la société. Le concept de gestion des menaces a dès lors un double impact positif sur la cohésion sociale. Elle vise à désamorcer l'escalade des comportements violents dans des situations humainement et émotionnellement difficiles. Ainsi, cela permet aux personnes en proie à des difficultés personnelles de les amener à renoncer à leurs comportements menaçants et à se réinsérer dans un mode de vie admissible pour le vivre ensemble.

Risques de répercussions négatives : Très faible. Seuls sont à mentionner les cas d'échecs de la gestion de la menace, mais dont la responsabilité n'incomberait alors pas à l'Etat.

Potentiel d'amélioration :

3.4. Cadre de vie et espace public

X - Pas concerné

Liste des sous-critères :

Cadre de vie / Qualité de l'espace public / Identité des sites / Appropriation de l'espace par les habitants et la communauté / Revalorisation des paysages culturels / Revalorisation des paysages naturels / Protection du patrimoine / Espaces de détente de proximité / Vitalité culturelle et sociale dans les centres / Développement socioculturel local et régional

Commentaires :

Justification de l'évaluation :

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

3.5. Droits et sécurité

A - Très favorable

Liste des sous-critères :

Egalité des chances / Egalité entre hommes et femmes / Stabilité sociale / Sentiment de sécurité de la population / Services d'urgence

Commentaires :

Justification de l'évaluation : Le concept de gestion des menaces introduit dans la LPol renforcera de manière substantielle la sécurité de la population.

Du point de vue de l'égalité entre femmes et hommes, dès lors que la gestion des menaces joue un rôle prépondérant dans le cadre de la violence domestique, l'impact de la révision est particulièrement favorable à cet égard.

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

3.6. Gouvernance, vie politique et associative

B - Favorable

Liste des sous-critères :

Acceptabilité du projet / Participation des acteurs dans les décisions / Vie politique et associative / Structures d'organisation plus efficaces

Commentaires :

Justification de l'évaluation : Le projet de gestion des menaces est évalué comme ayant une large acceptabilité. Il n'est pas contesté qu'un besoin de protection accru est nécessaire dans la gestion des menaces. Les travaux préliminaires de même que la consultation publique ont conduit à une large information des acteurs concernés.

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration : Certains acteurs devront être particulièrement bien informés pour garantir l'efficacité de la mise en œuvre.

Annexe

GRAND CONSEIL

2018-DSJ-117

Projet de Modification de la loi sur la Police cantonale

Propositions de la commission ordinaire C0-2019-012

Présidence : Nicolas Bürgisser

Membres : Claude Chassot, Philippe Demierre, François Genoud (Braillard), Benoît Glasson, Elias Moussa, Rose-Marie Rodriguez, André Schoenenweid, Julia Senti, Stéphane Sudan, Michel Zadory

Entrée en matière

La commission propose tacitement au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Propositions acceptées (projet bis)

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

1. L'acte RSF 551.1 (Loi sur la Police cantonale (LPol), du 15.11.1990) est modifiée comme il suit :

Art. 10 al. 2

[² Chaque région comprend :

- a) *inchangé* ;
- b) *inchangé*.

Les emplacements des centres de région sont fixés par le Conseil d'Etat.]

Les emplacements des postes décentralisés sont fixés par la Direction sur proposition de la Police cantonale.

Anhang

GROSSER RAT

2018-DSJ-117

Änderung des Gesetzes über die Kantonspolizei

Antrag der ordentlichen Kommission OK-2019-012

Präsidium: Nicolas Bürgisser

Mitglieder : Claude Chassot, Philippe Demierre, François Genoud (Braillard), Benoît Glasson, Elias Moussa, Rose-Marie Rodriguez, André Schoenenweid, Julia Senti, Stéphane Sudan, Michel Zadory

Eintreten

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

Angenommene Anträge (projet bis)

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

1. Der Erlass SGF 551.1 (Gesetz über die Kantonspolizei (PolG), vom 15.11.1990) wird wie folgt geändert:

Art. 10 Abs. 2

[² Jede Region hat :

- a) *unverändert*;
- b) *unverändert*.

Die Standorte der Regionalzentren werden vom Staatsrat festgesetzt.]

Die Standorte der dezentralisierten Posten werden von der Direktion festgesetzt.

Art. 30f al. 1

Ne concerne que le texte allemand

Art. 30f Abs. 1

A2 ¹ Das Bedrohungsmanagement bezweckt die Früherkennung und die Verhinderung der Begehung von Straftaten durch Personen (~~Gefährder~~) (gefährdende Personen), deren Verhalten oder Äusserungen auf eine ausgeprägte Neigung zu zielgerichteter Gewalt gegen Dritte hindeuten und die mutmasslich imstande sind, die physische, psychische und sexuelle Integrität Dritter schwer zu beeinträchtigen.

Art. 30j al. 1 let. a, c, d, e

Ne concerne que le texte allemand

Art. 30j Abs. 1 Bst. a, c, d, e

A3 ¹ Wenn die zusammengetragenen Informationen befürchten lassen, dass ~~ein Gefährder~~ eine gefährdende Person eine Straftat im Sinne von Artikel 30f begehen könnte, kann die Abteilung Bedrohungsmanagement:

- a) ermitteln, um die Gefährlichkeit ~~eines Gefährders~~ einer gefährdenden Person einzuschätzen;
- b) *unverändert*;
- c) zu präventiven Zwecken das Gespräch mit ~~dem Gefährder~~ der gefährdenden Person suchen;
- d) in Zusammenarbeit und Koordination mit den betroffenen Partnern Unterstützungsmassnahmen für ~~den Gefährder~~ die gefährdende Person und sein Umfeld treffen;
- e) die Massnahmen zwischen den betroffenen Partnern koordinieren und diese beim Monitoring ~~der Gefährder~~ der gefährdenden Personen unterstützen;

Art. 31b al. 1 let. b

Ne concerne que le texte allemand

Art. 31b Abs. 1 Bst. b

A4 [¹ Die Kantonspolizei schreibt eine Person aus, deren Aufenthaltsort nicht bekannt ist wenn :

- a) *unverändert*]
- b) ihr Verhalten den ernstlichen Verdacht begründet, sie werde ein ~~schweres~~ Verbrechen begehen oder bereite ein solches vor.

Art. 38d al. 1^{ter}

Ne concerne que le texte allemand

Art. 38d Abs. 1^{ter}

A5 ^{1ter} Die Kantonspolizei bewahrt die Daten, die sie im Rahmen der im Sinne der Artikel 30f–30j getroffenen Massnahmen gespeichert hat, so lange auf, wie es das Monitoring ~~des Gefährders~~ der gefährdenden Personen erfordert, aber höchstens 5 Jahre seit der letzten Meldung.

Art. 38h al. 1, 2, 3, 4

Ne concerne que le texte allemand

Art. 38h Abs. 1, 2, 3, 4

A6

¹ Im Rahmen des Bedrohungsmanagements kann die Kantonspolizei bedrohten Personen (potenziellen Opfern) Personendaten und besonders schützenswerte Daten von ~~Gefährdern~~ gefährdenden Personen bekanntgeben, sofern dies zur Abwendung einer ersten Gefahr erforderlich und angemessen ist.

² Die Kantonspolizei kann den Partnern des Meldernetzwerks gemäss Artikel 30i Personendaten und besonders schützenswerte Daten von ~~Gefährdern~~ gefährdenden Personen bekanntgeben, sofern dies für das Fallmanagement erforderlich und angemessen ist.

³ Die Polizeibeamten und das Personal der Einsatz- und Alarmzentrale verfügen bei ihren Einsätzen über die Informationen über ~~den Gefährder~~ die gefährdende Person, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig sind.

⁴ ~~Der Gefährder~~ Die gefährdende Person kann über die Bekanntgabe von Daten gemäss Absatz 1 informiert werden. Bei überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen wird die Bekanntgabe der ihn betreffenden Daten aufgeschoben oder verweigert.

Vote final

A l'unanimité de ses membres, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).

Catégorisation du débat

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

Schlussabstimmung

Die Kommission beantragt dem Grosse Rat einstimmig, diesen Gesetzesentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet bis), anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

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

Propositions refusées

Les propositions suivantes ont été rejetées par la commission :

Amendements

Art. 13 al. 1

¹ La police de sûreté est stationnée dans le district de la Sarine. Elle peut prévoir des antennes dans les autres districts.

A90

Antrag in französischer Sprache eingereicht.

Art. 30j al. 1 let. f

[¹ Si les éléments recueillis font craindre qu'une personne à risques ne commette une infraction au sens de l'article 30f, l'unité de gestion des menaces peut :]

f) requérir une intervention policière en cas de danger ~~grave~~ **sérieux**.

A91

Art. 30j Abs. 1 Bst. f

Antrag in französischer Sprache eingereicht.

Art. 38d al. 1^{ter}

^{1ter} La Police cantonale conserve les données enregistrées dans le cadre des démarches entreprises au sens des articles 30f à 30j durant le temps nécessaire au suivi de la personne à risque mais au plus tard ~~enq~~ **dix** ans après le dernier signalement.

A92

Art. 38d Abs. 1^{ter}

Antrag in französischer Sprache eingereicht.

Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

Première lecture

La proposition A1, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 9 voix contre 0 et 0 abstentions (deux membres absents).

**A1
CE**

Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Erste Lesung

Antrag A1 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 9 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (zwei abwesende Mitglieder).

La proposition A2, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 9 voix contre 0 et 0 abstention (deux membres absents).	A2 CE	Antrag A2 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 9 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (zwei abwesende Mitglieder).
La proposition A3, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 9 voix contre 0 et 0 abstention (deux membres absents).	A3 CE	Antrag A3 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 9 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (zwei abwesende Mitglieder).
La proposition A4, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 9 voix contre 0 et 0 abstention (deux membres absents).	A4 CE	Antrag A4 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 9 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (zwei abwesende Mitglieder).
La proposition A5, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 9 voix contre 0 et 0 abstention (deux membres absents).	A5 CE	Antrag A5 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 9 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (zwei abwesende Mitglieder).
La proposition A6, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 9 voix contre 0 et 0 abstention (deux membres absents).	A6 CE	Antrag A6 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 9 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (zwei abwesende Mitglieder).
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A90, est acceptée par 6 voix contre 2 et 1 abstention (deux membres absents).	CE A90	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A90 mit 6 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung (zwei abwesende Mitglieder).
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A92, est acceptée par 8 voix contre 2 et 0 abstention (un membre absent).	CE A92	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A92 mit 8 zu 2 Stimmen bei 0 Enthaltungen (ein abwesendes Mitglied).
<u>Deuxième lecture</u>		<u>Zweite Lesung</u>
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A90, est acceptée par 7 voix contre 2 et 2 abstentions.	CE A90	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A90 mit 7 zu 2 Stimmen bei 2 Enthaltungen.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A91, est acceptée par 6 voix contre 5 et 0 abstention.	CE A91	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A91 mit 6 zu 5 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Le 30 septembre 2019

Den 30. September 2019



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Moussa Elias / Morel Bertrand

2018-GC-150

Vorschüsse für den Unterhalt der Kinder: Änderung des EGZGB

I. Zusammenfassung der Motion

Mit ihrer am 11. Oktober 2018 eingereichten und begründeten Motion verlangen die Motionäre vom Staatsrat eine Änderung des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EGZGB; SGF 210.1); zum einen sollen der Betrag und die Modalitäten der Ausrichtung von Unterhaltsvorschüssen zugunsten der Kinder, der Ehegatten und der Ex-Ehegatten direkt darin festgelegt werden, zum anderen soll der Höchstbetrag des Vorschusses für das jüngste Kind auf monatlich 650 Franken erhöht werden, wenn die Mutter oder der Vater keinen Beitrag bezieht.

Derzeit beträgt der Höchstbetrag des Vorschusses für ein Kind 400 und für Ehegatten oder Ex-Ehegatten 250 Franken pro Monat (Beschluss des Staatsrats vom 14. Dezember 1993 über die Eintreibung von Unterhaltsforderungen und die Ausrichtung von Vorschüssen für den Unterhalt der Kinder, Ehegatten oder Ex-Ehegatten, SGF 212.0.22).

Als jedoch am 1. Januar 2017 der geänderte Unterhaltsanspruch in Kraft getreten ist, wurde eine neue Art der Berechnung der Beiträge zugunsten der Kinder eingeführt: Seither werden die Kosten für die Betreuung des Kindes (indirekte Kosten) als fester Bestandteil des ausschliesslich dem Kinde zugute kommenden Unterhaltsbeitrags betrachtet (Art. 285 Abs. 2 ZGB), was einen Einfluss auf die Unterhaltsvorschüsse für Ehegatten und Ex-Ehegatten hat: Weil die indirekten Kosten (Betreuung) im Unterhaltsbeitrag zugunsten des Kindes enthalten sind, werden getrennte oder geschiedene Mütter und Väter verglichen mit dem bisherigen Recht benachteiligt, weil sie nur noch Anspruch auf einen Vorschuss zugunsten des Kindes, jedoch nicht mehr für sich selbst haben, wenn der Unterhaltsschuldner nach Entrichtung des Unterhaltsbeitrags für das Kind kein verfügbares Guthaben mehr hat.

Die Motionäre schlagen deshalb vor, dieser Situation entgegenzuwirken, indem der Höchstbetrag des Vorschusses für das jüngste Kind angehoben wird, wenn die Mutter oder der Vater keinen Unterhalt bezieht.

II. Antwort des Staatsrats

Die Verordnung über die Inkassohilfe bei familienrechtlichen Unterhaltsansprüchen (Inkassohilfeverordnung, InkHV), die in Anwendung von Artikel 131 und 290 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB) erlassen wurde, sollte im Laufe des zweiten Halbjahrs 2019 definitiv verabschiedet werden. Sie wird zu einer schweizweit einheitlichen Regelung der Inkassohilfe führen, indem sie insbesondere einen verbindlichen Leistungskatalog für die Inkassostellen festlegt.

Nach dieser Verabschiedung wird die Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) die Ausarbeitung eines Gesetzesvorentwurfs mit Regeln über die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen fortsetzen, da dieser Bereich laut ZGB unter kantonales Recht fällt (Art. 131a Abs. 1 und 293 Abs. 2 ZGB), und bei Bedarf ergänzende Bestimmungen für das Inkasso der Unterhaltsbeiträge erlassen. Getreu dem Wunsch des damaligen Gesetzgebers wird sie dies aber nicht im Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EGZGB) tun, sondern in einem separaten Gesetzesentwurf (s. Botschaft Nr. 269 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Entwurf des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch, S. 10, Ziff. 3.4)

Der Beschluss, der aktuell die Entrichtung der Unterhaltsvorschüsse regelt, ist über 25 Jahre alt. Seit damals haben sich die Struktur und die Zusammensetzung der Familieneinheit wie auch die dortigen Rollen stark verändert. Ausserdem hat der Beschäftigungsgrad bei den Frauen zugenommen. Der Bereich der Vorschüsse muss umfassend (neu) beurteilt werden, vor allem sind interkantonale Vergleiche anzustellen. Bei einer Schulung, die das Kantonale Sozialamt (KSA) am 29. März 2019 organisiert hat und an der über 150 Personen teilgenommen haben, konnten überdies die aktuellen Mechanismen und Probleme der Inkassohilfe und der Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen ans Licht gebracht werden.

Die Anhebung der Unterhaltsvorschüsse zugunsten der Kinder, aus dem von den Motionären genannten Grund oder aus anderen Gründen (z. B. Entwicklung der Lebenshaltungskosten seit 1993, 115.1 Punkte im Februar 2019 nach Massgabe des Indexstandes 100 im Mai 1993) ist eine Frage, die analysiert werden muss. Mögliche Beispiele sind: Beibehaltung oder nicht der (Ex-)Ehegattenalimente, im Wissen, dass derzeit nur die Westschweizer Kantone und der Kanton Zug solche vorsehen (erläuternder Bericht des Bundesamtes für Justiz vom 30. August 2017 über die InkHV, S. 5); die Kriterien für die Gewährung des Vorschusses; die Dauer der Entrichtung und die allfällige zeitliche Begrenzung; der mögliche Einfluss der internationalen Regelung, z. B. das institutionelle Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union.

Diese Frage der Anhebung der Alimentenbevorschussung zugunsten der Kinder ist berechtigt. Die Lösung der Motionäre wirft jedoch weitere Fragen auf. Angesichts der Abstufung der Unterhaltsbeiträge nach Alter der Kinder, erhält das älteste Kind oftmals einen höheren Unterhaltsbeitrag als seine jüngeren Geschwister, wenn diese in eine andere Altersklasse fallen. Es kommt somit regelmässig vor, dass die Unterhaltsbeiträge der tieferen Altersklassen unter 650 Franken liegen. Daher ist es nicht möglich, das jüngste Kind als Referenz für die Anhebung des Höchstbetrags des Vorschusses auf 650 Franken heranzuziehen.

Folglich müssen weitere Varianten geprüft und verglichen werden.

Dem ist anzufügen, dass eine Änderung des EGZGB aus praktischer Sicht Gesetzesarbeiten erfordern würde, was die Ausarbeitung des derzeit im Aufbau befindlichen Gesetzesvorentwurfs verzögern würde. Auch nicht vergessen werden darf, dass diese Änderungen auch Anpassungen der Anwendungsrichtlinien und des Informatiksystems bedingen würden.

Die von den Motionären angesprochene Verschlechterung der Situation der getrennten oder geschiedenen Mütter und Väter im Vergleich zum bisherigen Recht betrifft rund 100 Begünstigte von insgesamt ca. 1700 Dossiers (s. Antwort des Staatsrats [auf die Anfrage 2017-CE-241](#)). Dem ist entgegenzuwirken, indem ein Gesetzesentwurf erarbeitet wird, der für die Kohärenz des Systems der Unterhaltsbevorschussung sorgt. Seit dem neuen Scheidungsrecht, das die Anzahl Scheidungen, in denen dem Ehegatten ein Unterhaltsbeitrag zugesprochen wird, rückläufig. Der Rückwärtstrend

bestand also bereits lange vor der Änderung des Unterhaltsanspruchs im 2017. Das neue Recht konkretisierte nebst dem Grundsatz der ehelichen Solidarität auch das sogenannte *clean break-Prinzip*, wonach nach der Scheidung – soweit möglich – jeder Ehegatte für seine Versorgung verantwortlich ist und ihm der Übergang in die eigene wirtschaftliche Selbstständigkeit erleichtert werden muss. Die Änderung des Unterhaltsanspruchs von 2017 verstärkt diesen Trend lediglich.

Abschliessend schlägt der Staatsrat dem Grossen Rat vor:

1) die **Motion aufzuteilen**;

1. a) die Motion anzunehmen, was die direkte Festlegung der Höchstbeträge und der groben Züge der Modalitäten der Ausrichtung von Unterhaltsvorschüssen zugunsten der Kinder, der Ehegatten und Ex-Ehegatten betrifft; wie bereits erwähnt schlägt der Staatsrat vor, dies in einem separaten Gesetzesentwurf und nicht im EGZGB zu tun.
1. b) die Motion abzulehnen, was die Festlegung der Höchstbeträge und groben Zügen der Modalitäten der Ausrichtung von Unterhaltsvorschüssen im EGZGB sowie die Festlegung bei monatlich 650 Franken des Höchstbetrags des Vorschusses für das jüngste Kind betrifft.

2) sollte der Grosse Rat die Aufteilung nicht akzeptieren, schlägt der Staatsrat die **Ablehnung der Motion** vor. Die GSD wird die bereits begonnenen Arbeiten im Hinblick auf die Ausarbeitung eines Gesetzes über die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen fortsetzen, das voraussichtlich im Laufe 2020 in die Vernehmlassung kommt.

20. August 2019



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Moussa Elias / Morel Bertrand

2018-GC-150

Avances pour l'entretien des enfants : modification de la LACC

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 11 octobre 2018, les motionnaires demandent au Conseil d'Etat de modifier la loi d'application du code civil suisse (LACC; RSF 210.1), ce dans le but d'y fixer directement le montant et les modalités de l'avance de contributions d'entretien en faveur des enfants, des conjoints-e- et des ex-conjoint-e-s et d'augmenter le montant maximal de l'avance pour les pensions en faveur de l'enfant à 650 francs par mois pour le dernier enfant, lorsqu'il n'y a pas de pension pour le père ou la mère.

Actuellement, le montant maximal de l'avance de contribution d'entretien est de 400 francs par mois pour l'enfant et de 250 francs par mois pour le ou la conjoint-e ou l'ex-conjoint-e (arrêté du 14 décembre 1993 du Conseil d'Etat fixant les modalités du recouvrement des créances d'entretien et du versement d'avances pour l'entretien des enfants, des conjoint-e-s ou des ex-conjoint-e-s, RSF 212.0.22).

Or, le droit de l'entretien modifié entré en vigueur le 1^{er} janvier 2017 a introduit une nouvelle manière de calculer les contributions d'entretien en faveur des enfants, en définissant les coûts de prise en charge de l'enfant (coûts indirects) comme partie intégrante de la contribution d'entretien revenant exclusivement à l'enfant (art. 285 al. 2 CC). Cela est de nature à influencer sur les avances de contributions d'entretien en faveur du ou de la conjoint-e ou de l'ex-conjoint-e. En effet, la contribution d'entretien en faveur de l'enfant intégrant désormais ses coûts indirects (prise en charge), les pères et mères séparés ou divorcés sont désormais préterités par rapport à l'ancien droit, dans la mesure où ils ont uniquement droit à une avance en faveur de l'enfant, et non plus pour eux-mêmes, lorsque le débiteur ou la débitrice n'a plus de disponible après la contribution d'entretien pour l'enfant.

Les motionnaires proposent dès lors de remédier à cette situation en augmentant le montant maximal de la contribution d'entretien en faveur du dernier enfant, lorsqu'il n'y a pas de contribution d'entretien pour le père ou la mère.

II. Réponse du Conseil d'Etat

L'ordonnance fédérale sur l'aide au recouvrement des créances d'entretien du droit de la famille (OAiR), prise en application des articles 131 et 290 du CC, devrait être adoptée définitivement au cours du second semestre 2019. Elle règlera de manière uniforme l'aide au recouvrement au niveau national, en prévoyant notamment une liste de prestations contraignantes à l'intention des offices chargés du recouvrement.

Après cette adoption, la Direction de la santé et des affaires sociales poursuivra l'élaboration d'un avant-projet de loi contenant des règles sur les avances de contributions d'entretien, domaine qui relève du droit cantonal selon le code civil (art. 131a al. 1 et 293 al. 2 CC) et, au besoin, des dispositions complémentaires sur le recouvrement des contributions. Elle le fera dans un projet de loi distinct de la loi d'application du code civil, conformément au vœu exprimé par le législateur de l'époque (cf. Message du Conseil d'Etat No 269 du 23.8.2011 accompagnant le projet de loi d'application du code civil suisse, p. 2, ch. 3.4).

L'arrêté régissant actuellement le versement des avances de contributions d'entretien date de plus de 25 ans. Depuis lors, la structure et la composition de la cellule familiale ainsi que les rôles au sein de celle-ci ont sensiblement évolué. Le taux d'activité des femmes s'est par ailleurs accru. Le domaine des avances doit faire l'objet d'un (ré)examen global et il y a lieu de procéder notamment à des comparaisons intercantionales. Une formation organisée par le Service de l'action sociale le 29 mars 2019, réunissant plus de 150 personnes, a d'ailleurs permis de mettre en évidence les mécanismes et problématiques actuels de l'aide au recouvrement et avances sur contributions d'entretien.

L'augmentation de l'avance en faveur des enfants, pour le motif invoqué par les motionnaires, ou pour d'autres motifs (par ex. l'évolution du coût de la vie depuis 1993, 115.1 points en février 2019 sur la base de l'indice 100 de mai 1993), est une question à examiner parmi d'autres. On peut ainsi citer : le maintien ou non de l'avance en faveur des conjoint-e-s ou ex-conjoint-e-s, sachant qu'actuellement, seuls les cantons romands et le canton de Zoug prévoient une telle avance (rapport explicatif de l'Office fédéral de la justice du 30.8.2017 relatif à l'OAI R, p. 5) ; les critères d'octroi de l'avance ; la durée de son versement et son éventuelle limitation dans le temps ; l'influence éventuelle de la réglementation internationale, par exemple, l'accord institutionnel entre la Suisse et l'Union européenne.

Cette question de l'augmentation de l'avance en faveur des enfants est pertinente. La solution des motionnaires soulève toutefois d'autres questions. Compte tenu de l'échelonnement des contributions d'entretien en fonction de l'âge des enfants, l'aîné perçoit souvent une contribution d'entretien plus élevée que celle de ses jeunes frères et sœurs, s'ils appartiennent à des tranches d'âge différentes. Il arrive ainsi régulièrement que le montant de la contribution d'entretien des tranches d'âge inférieures fixées par le juge n'atteint pas 650 fr. Il n'est dès lors pas possible de prendre le dernier enfant comme référence pour augmenter le montant maximal de l'avance de contribution à 650 francs.

D'autres variantes doivent dès lors être analysées et comparées.

Il faut noter encore, d'un point de vue pratique, qu'une modification de la loi d'application du code civil exigerait des travaux législatifs qui retarderaient l'élaboration de l'avant-projet de loi actuellement en chantier. Sans oublier que cette modification nécessiterait aussi des aménagements dans les directives d'application et dans le système informatique.

La péjoration de la situation des pères et mères séparés ou divorcés par rapport à l'ancien droit de l'entretien, relevée par les motionnaires, concerne une centaine de bénéficiaires sur 1700 dossiers environ (cf. [réponse du Conseil d'Etat à la question 2017-CE-241](#)). Il y a lieu d'y remédier en finalisant un projet de loi qui assure la cohésion du système des avances de contributions d'entretien. A noter que la tendance à la diminution des cas de divorce dans lesquels une contribution d'entretien est allouée à un conjoint avait déjà été amorcée avec le nouveau droit du

divorce, entré en vigueur en 2000, soit bien avant la modification du droit à l'entretien de 2017. Le nouveau droit concrétisait en effet, outre le principe de la solidarité entre époux, celui du « clean break », qui postule que, dans toute la mesure du possible, chaque conjoint doit subvenir lui-même à ses propres besoins après le divorce et être encouragé à acquérir sa propre indépendance économique. La modification du droit à l'entretien, en 2017, ne fait que renforcer cette tendance.

En conclusion, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil :

1. de **fractionner la motion** ;

1. a) d'accepter la motion dans la mesure où elle propose la fixation directe des montants maximums et les grandes lignes des modalités de l'avance de contributions d'entretien en faveur des enfants, des conjoint-e-s et des ex-conjoint-e-s ; comme relevé ci-dessus, le Conseil d'Etat propose de le faire dans un projet de loi distinct de la loi d'application du code civil.
1. b) de rejeter la motion en ce qui concerne la fixation des montants maximums et des grandes lignes des modalités de ces avances dans la LACC ainsi que la fixation à 650 francs par mois du montant maximal de l'avance de contribution d'entretien pour le dernier enfant.
2. pour le cas où le fractionnement ne serait pas accepté par le Grand Conseil, le Conseil d'Etat propose de **rejeter la motion**. La DSAS poursuivra les travaux déjà entrepris en vue de l'élaboration d'une loi sur les avances de contributions d'entretien, prévue pour mise en consultation dans le courant 2020.

20 août 2019



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Postulat Senti Julia / Schmid Ralph Alexander
Drohender Mangel an Hausärzten im Kanton Freiburg

2018-GC-178

I. Zusammenfassung des Postulats

Mit ihrem am 13. Dezember 2018 eingereichten und begründeten Postulat ersuchen Grossrätin Julia Senti und Grossrat Ralph Alexander Schmid sowie 31 Mitunterzeichnende den Staatsrat, die Bedrohlichkeit der Lage des Mangels an Hausärztinnen und Hausärzten im Kanton abzuklären und geeignete Massnahmen vorzuschlagen, um einer sich abzeichnenden Knappheit entgegenzuwirken. Dies vor allem, indem er die Grundvoraussetzungen für die Arbeit der Allgemeinmedizinerinnen und Allgemeinmediziner verbessert, um so die Grundversorgung der Bevölkerung zu gewährleisten.

II. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat teilt die Besorgnis der Urheberinnen und Urheber des vorliegenden Postulats. Er erinnert daran, dass er die Situation bereits analysiert und die unterschiedlichen Interventionsmöglichkeiten des Staates (und der Gemeinden) aufgezeigt hat, und zwar im Rahmen des Berichts 2014-DSAS-32 vom 2. September 2014 zu den Postulaten 2010-GC-10 [2071.10] †Moritz Boschung-Vonlanthen/Katharina Thalmann-Bolz zur Förderung von Gemeinschaftspraxen bzw. Grundversorgungszentren auf dem Land, 2011-GC-10 [2087.11] Nicole Lehner-Gigon/Bernadette Hänni-Fischer zu einer Studie über die medizinische Erstversorgung im Kanton und 2013-GC-27 [2029.13] Ralph Alexander Schmid über die Unterstützung der hausärztlichen Grundversorgung in ländlichen Gebieten im Kanton Freiburg.

Dieser Bericht umfasst drei stets aktuelle Handlungsfelder: die Ausbildung, die Unterstützung der Niederlassung und den ärztlichen Notfalldienst. Der Schlüssel zum Erfolg liegt zweifelsohne im Bereich der Ausbildung und ganz besonders in der Praxisassistenz und dem Master. In diesem Zusammenhang verweist der Staatsrat auf die umfassenden Informationen, die er im Rahmen seiner Antwort vom 4. Juli 2019 auf die Anfrage [2019-CE-2](#) Dafflon Hubert: «Mangel an Allgemeinmedizinerinnen und Allgemeinmedizinern im Kanton Freiburg?» erteilt hat.

Wie bedrohlich der Mangel im Kanton ist, muss basierend auf einer Erhebung bei den niedergelassenen Ärztinnen und Ärzten evaluiert werden. Nun ist aber das System der privaten ambulanten Gesundheitsversorgung derzeit Gegenstand einer statistischen Erhebung durch das Bundesamt für Statistik (BFS), im Rahmen des Projekts «Strukturdaten Arztpraxen und ambulante Zentren» (Medical Ambulatory – Structure: MAS), das seinerseits aus dem Projekt MARS (Modules Ambulatoires des Relevés sur la Santé) hervorgeht. Diese Erhebung wird genauere Daten über die Struktur der Arztpraxen liefern, mitunter auch über die Beschäftigungsgrade. Die Ergebnisse werden voraussichtlich im Oktober 2019 vorliegen. Weil das Projekt MAS schweizweit durchge-

führt wird, werden auch interkantonale Vergleiche möglich sein. Die Erhebung findet jedes Jahr statt und es werden alle Arztpraxen und ambulanten Zentren der Schweiz befragt; die Teilnahme ist obligatorisch.

Der Staatsrat wird den Mangel an hausärztlicher Versorgung im Kanton vertieft analysieren, beispielsweise auf Grundlage der vom BFS im Rahmen des MAS Projekts erhobenen Daten, ergänzt durch eine gezielte Erhebung auf kantonaler Ebene, in Zusammenarbeit mit der Ärztesellschaft des Kantons Freiburg. Der erwähnte Bericht aus dem Jahr 2014 kann mit einer Analyse des Bedarfs an zusätzlichen Massnahmen zugunsten der hausärztlichen Versorgung vervollständigt werden.

Dies vorausgeschickt empfiehlt der Staatsrat, das Postulat anzunehmen.

4. Juli 2019



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Postulat Senti Julia / Schmid Ralph Alexander

2018-GC-178

Risque de pénurie de médecins de famille dans le canton de Fribourg

I. Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 13 décembre 2018, les députés Julia Senti et Ralph Alexander Schmid, soutenus par 31 cosignataires, demandent au Conseil d'Etat d'évaluer la gravité de la situation de pénurie qui se dessine pour les médecins de famille dans le canton et de proposer des mesures appropriées pour y faire face. Notamment en améliorant les conditions de travail des médecins généralistes afin de garantir les soins de base de la population.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat partage les préoccupations des auteurs du présent postulat. Pour mémoire, il a déjà fait l'analyse de la situation et présenté les possibilités d'intervention de l'Etat (et des communes) dans le cadre du rapport 2014-DSAS-32 du 2 septembre 2014 relatif aux postulats 2010-GC-10 [2071.10] †Moritz Boschung-Vonlanthen/Katharina Thalmann-Bolz concernant la promotion de cabinets de groupe et de centres de soins de premier recours à la campagne ; 2011-GC-10 [2087.11] Nicole Lehner-Gigon/Bernadette Hänni-Fischer concernant une étude de la couverture médicale de premier recours ; 2013-GC-27 [2029.13] Ralph Alexander Schmid concernant le soutien de la médecine de premier recours dans les régions rurales du canton de Fribourg.

Le rapport susmentionné comprenait trois axes d'intervention qui sont toujours d'actualité: la formation, le soutien à l'établissement et le système de garde. La clé du succès réside sans doute principalement dans le volet de formation, et tout spécialement dans l'assistantat au cabinet et le Master. A ce sujet, le Conseil d'Etat renvoie aux informations exhaustives fournies dans le cadre de sa réponse du 4 juillet 2019 à la question [2019-CE-2](#) Dafflon Hubert « Pénurie de médecins généralistes dans le canton de Fribourg ? ».

S'agissant de l'évaluation de la gravité de la situation de pénurie dans le canton de Fribourg, celle-ci doit se baser sur une enquête auprès des médecins installés. Or, le système de santé ambulatoire privé fait actuellement l'objet d'un relevé statistique par l'Office Fédéral de la Statistique (OFS), dans le cadre du projet appelé « Données structurelles des cabinets médicaux et des centres ambulatoires » (Medical Ambulatory – Structure : MAS), qui découle du projet MARS (Modules Ambulatoires des Relevés sur la Santé). Le projet MAS fournira des données plus précises concernant la structure des cabinets médicaux, incluant par exemple des taux d'activité. Les résultats sont attendus pour le mois d'octobre 2019. Le projet MAS étant mené au niveau fédéral,

des comparaisons intercantionales seront également possibles. Tous les cabinets médicaux et centres ambulatoires doivent participer, chaque année, à ce relevé.

Le Conseil d'Etat va approfondir l'analyse de la situation de pénurie en médecine de premier recours dans le canton. Il pourra le faire sur la base des données récoltées par l'OFS dans le cadre du projet MAS, complétées par une enquête ciblée sur le plan cantonal, en collaboration avec la Société de Médecine du Canton de Fribourg. Ainsi, le rapport susmentionné de l'année 2014 pourra être complété par l'analyse de la nécessité de la mise en place de mesures supplémentaires en faveur de la médecine de premier recours.

Avec ces remarques, le Conseil d'Etat propose d'accepter le postulat.

4 juillet 2019



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

—
Postulat Meyer Loetscher Anne / Pythoud-Gaillard Chantal

2019-GC-118

Förderung der Niederlassung von Hausärztinnen und Hausärzten im Kanton

I. Zusammenfassung des Postulats

Mit ihrem am 2. Juli 2019 eingereichten und begründeten Postulat fordern die Grossrätinnen Anne Meyer Loetscher und Chantal Pythoud-Gaillard vom Staatsrat:

- > eine Momentaufnahme von heute und in zehn Jahren der Zahl der niedergelassenen Hausärztinnen und Hausärzten, ausgedrückt in tatsächlichen VZÄ (im Wissen, dass manche nicht 100 % arbeiten und andere pensioniert sind) und nach Region, unter Berücksichtigung der bevorstehenden Pensionierungen;
- > eine Analyse der zur Erleichterung der Niederlassung von Hausärztinnen und Hausärzten in den Mangelregionen erforderlichen Massnahmen;
- > eine Analyse der Zahl der zur Erzielung einer guten Abdeckung im gesamten Kanton erforderlichen Praxisassistenten-Plätze;
- > die Berechnung der Finanzierung der Assistenzärztinnen- und Assistenzärzten-Stellen und anderer erforderlicher Massnahmen zur Erreichung einer guten Abdeckung im gesamten Kanton.

II. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat weist darauf hin, dass Julia Senti und Ralph Alexander Schmid sowie 31 Mitunterzeichnende am 13. Dezember 2018 bereits ein Postulat mit dem gleichen Ziel eingereicht haben. Er hat dieses Postulat am 4. Juli 2019 beantwortet und dem Grossen Rat vorgeschlagen, es anzunehmen.

Aus diesem Grund schlägt er auch die Annahme des vorliegenden Postulats vor, wobei er präzisiert, dass die beiden Vorstösse mit einem gemeinsamen Bericht beantwortet werden.

20. August 2019



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Postulat Meyer Loetscher Anne / Pythoud-Gaillard Chantal

2019-GC-118

Favoriser l'installation de médecins de famille dans le canton

I. Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 2 juillet 2019, les députées Anne Meyer Loetscher et Chantal Pythoud-Gaillard demandent

- > une photographie du nombre de médecins de famille installés en EPT effectif (sachant que certains ne travaillent pas à 100 % et que d'autres sont à la retraite) par région, aujourd'hui et dans dix ans en prévoyant les départs à la retraite ;
- > une analyse des mesures à prendre pour faciliter l'installation des médecins de famille dans les régions où il y a une pénurie ;
- > une analyse du nombre de places d'assistantat en cabinet nécessaire afin d'atteindre une bonne couverture sur l'ensemble du canton ;
- > le calcul du financement des places de médecins-assistants et des autres mesures à prendre afin d'atteindre une bonne couverture sur l'ensemble du canton.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat relève qu'un postulat poursuivant un but identique que le présent instrument a été déposé le 13 décembre 2018 par les député-e-s Julia Senti et Ralph Alexander Schmid, soutenus par 31 cosignataires. Il a répondu à ce postulat le 4 juillet 2019, en invitant le Grand Conseil à l'accepter.

Il peut dès lors proposer d'accepter également le présent postulat, en précisant que les deux instruments donneront lieu à un rapport commun.

20 août 2019



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Postulat Badoud Antoinette / Flechtner Olivier

2019-GC-23

Kontrolle der Krankenversicherer im Zusammenhang mit den ausstehenden Schulden

I. Zusammenfassung des Postulats

Mit ihrem am 6. Februar 2019 eingereichten und begründeten Postulat forderten Grossrätin Antoinette Badoud und Grossrat Olivier Flechtner vom Staatsrat einen detaillierten Bericht über die Kontrolle und den aktuellen Stand der Anwendung von Artikel 64a des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) im Kanton Freiburg. Im Bericht soll es insbesondere um die finanzielle Entwicklung im Bereich der Zahlungsausstände in der Krankenversicherung seit Übertragung dieser Aufgabe von den Gemeinden an den Kanton und um die Inbetriebnahme einer für die Umsetzung von Artikel 64a KVG bestimmten Plattform zum elektronischen Datenaustausch zwischen den Kantonen und den Versicherern gehen.

II. Antwort des Staatsrats

Durch die Änderung auf Bundesebene von Artikel 64a KVG am 1. Januar 2012 konnten die Zuständigkeiten in Sachen Zahlungsausstände in der obligatorischen Krankenversicherung von den Gemeinden an den Staat übertragen werden (s. Botschaft Nr. 264 vom 5. Juli 2011). Dieser Zuständigkeitswechsel leistet der einstimmigen Erheblicherklärung vom 4. Dezember 2008 durch den Grossen Rat der Motion Nr. 1017.07 Albert Bachmann/Pierre-Alain Clément Folge.

Die am 19. März 2010 von den eidgenössischen Räten angenommene Revision sieht im Wesentlichen vor, dass die Kantone pauschal 85 % der uneinbringlichen Zahlungsausstände übernehmen, die mittels Verlustscheinen ausgewiesen werden; im Gegenzug wird die Leistungssistierung aufgehoben.

Im Sinne von Artikel 64a Abs. 3 KVG übermitteln die Versicherer der Kantonalen AHV-Ausgleichskasse, die zur zuständigen kantonalen Stelle für die Anwendung von Artikel 64a KVG ernannt wurde, seit dem 1. Januar 2012 jeweils vierteljährlich die Abrechnungen mit Informationen zu allen betriebenen Versicherten, für die ein Verlustschein ausgestellt wurde.

Mit jährlich durchschnittlich 7500 Versicherten, für die ein Verlustschein für die Grundversicherung ausgestellt wurde, hat der Kanton Freiburg den Krankenkassen im Jahr 2018 14,6 Millionen Franken überwiesen (2012: 7,9 Millionen Franken).

Die von den Krankenkassen rückerstatteten Beträge sind ihrerseits regelmässig angestiegen, und zwar von 17 888.90 Franken im 2013 auf 679 668.31 Franken im 2018; dies entspricht 4,66 % des Betrags, der den Versicherern im 2018 vom Kanton überwiesen wurde.

Der Staatsrat lädt den Grossen Rat ein, das Postulat anzunehmen und schlägt vor, diesem in Anwendung von Artikel 64 des Grossratsgesetzes mit dem beiliegenden Bericht direkte Folge zu leisten.

27. August 2019

Anhang

—

[Bericht 2019-DDAS-52 vom 27. August 2019](#)



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Postulat Badoud Antoinette / Flechtner Olivier

2019-GC-23

Contrôle des assureurs maladie en rapport avec les dettes impayées

I. Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 6 février 2019, les député-e-s Badoud Antoinette et Flechtner Olivier ont demandé au Conseil d'Etat un rapport détaillé sur le contrôle et l'état de situation de l'application de l'article 64a de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) pour le canton de Fribourg. Les député-e-s demandent que le rapport traite en particulier de l'évolution financière relative au contentieux de l'assurance-maladie, depuis que le canton a repris cette tâche des communes, et la mise en œuvre d'une plate-forme d'échange électronique des données entre les assureurs et les cantons spécifique au traitement de l'article 64a LAMal.

II. Réponse du Conseil d'Etat

La modification, au 1^{er} janvier 2012, de l'article 64a LAMal au niveau fédéral a permis le transfert, des communes à l'Etat, des compétences en matière de contentieux dans le domaine de l'assurance-maladie obligatoire (cf. message No 264 du 05 juillet 2011). Ce changement de compétence fait suite à la prise en considération par le Grand Conseil le 4 décembre 2008 à l'unanimité des voix de la motion No 1017.07 Albert Bachmann/Pierre-Alain Clément.

Adopté par les Chambres fédérales le 19 mars 2010, le nouvel article 64a LAMal prévoit en substance que les cantons prennent en charge de manière forfaitaire 85 % des arriérés non recouvrables, attestés au moyen d'un acte de défaut de biens; en contrepartie, la suspension des prestations est supprimée.

La Caisse de compensation AVS, désignée organe cantonal compétent pour l'application de l'article 64a LAMal, reçoit, depuis le 1^{er} janvier 2012, de manière trimestrielle, les décomptes de chaque assureur contenant les informations relatives aux débiteurs faisant l'objet de poursuites, pour lesquelles un acte de défaut de biens (ADB) a été délivré conformément à l'article 64a al. 3 LAMal.

Avec une moyenne annuelle de 7500 assuré-e-s faisant l'objet d'un acte de défaut pour l'assurance-maladie de base, le canton a versé auprès des caisses-maladie en 2018 un montant de 14.6 millions de francs (7.9 millions en 2012).

Quant aux montants rétrocédés par les assureurs du canton, ils ont progressé régulièrement, passant de 17 888.90 francs en 2013 à 679 668.31 francs en 2018, représentant 4.66 % du montant versé aux assureurs en 2018 par le canton.

Le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à accepter le postulat et propose d'y donner une suite directe, en application de l'article 64 de la loi sur le Grand Conseil, par le rapport présenté en annexe.

27 août 2019

Annexe

—

[Rapport 2019-DSAS-52 du 27 août 2019](#)



Rapport 2019-DSAS-52

27 août 2019

du Conseil d'Etat au Grand Conseil relatif au postulat 2019-GC-23 Badoud Antoinette/Flechtner Olivier – Pour un contrôle des assureurs maladie en rapport avec les dettes impayées

Nous avons l'honneur de vous soumettre un rapport sur le postulat de Badoud Antoinette/Flechtner Olivier concernant le contrôle des assureurs maladie en rapport avec les dettes impayées.

1. Introduction	1
2. Article 64a LAMal	1
3. Mise en œuvre de l'article 64a LAMal	2
4. Evolution du contentieux	2
5. Echange de données	3
6. Autres questions abordées par les député-e-s	3
7. Conclusion	4

1. Introduction

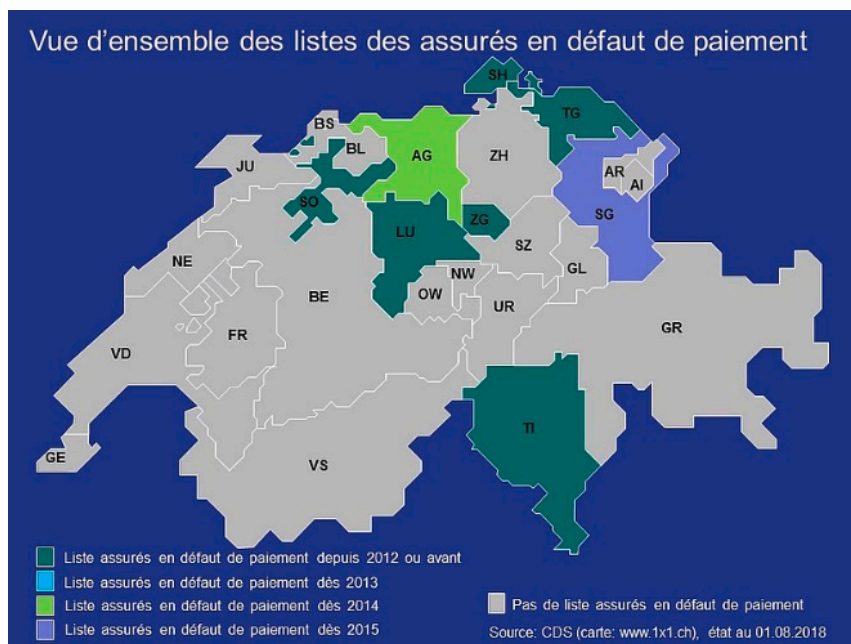
Ce postulat demande au Conseil d'Etat un rapport détaillé sur l'application par le canton de Fribourg de l'article 64a de la loi sur l'assurance-maladie (LAMal) suite à sa modification au 1^{er} janvier 2012. Les député-e-s sollicitent que le rapport traite en particulier de l'évolution du nombre de personnes concernées par la problématique du contentieux à l'assurance-maladie et des montants engagés par le canton dans ce domaine. Le rapport doit également indiquer si le canton de Fribourg applique l'article 64a LAMal en exigeant, de la part des assureurs, les annonces des débiteurs faisant l'objet d'un acte de défaut de biens (ADB). Sur le plan financier, les député-e-s souhaitent avoir connaissance des montants rétrocédés annuellement par les caisses-maladie au canton lorsqu'un-e assuré-e revient à meilleure fortune. Et finalement, le rapport décrit de manière détaillée la situation actuelle relative à l'avancement et la mise en œuvre de la plate-forme d'échange électronique des données entre cantons et assureurs.

2. Article 64a LAMal

Selon l'article 64a de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) et l'article 105a et suivants de l'Ordonnance sur l'assurance-maladie (OAMal), la prise en charge des primes et participations aux coûts impayés de l'assurance obligatoire des soins (AOS) a été soumise à de nouvelles règles à compter du 1^{er} janvier 2012.

L'article 64a LAMal prévoit notamment les points suivants:

- > Les cantons prennent en charge 85% des créances arriérées de l'AOS (primes et participations aux coûts, intérêts moratoires et frais de poursuite) sur présentation d'un acte de défaut de biens ou d'un titre équivalent. En contrepartie, les assureurs-maladie renoncent à la pratique prévue par l'ancien droit consistant à suspendre les prestations pour ces personnes.
- > Les cantons ont la possibilité de regrouper dans une liste les assuré-e-s qui ne respectent pas leur obligation de paiement des primes et des participations aux coûts malgré les sommations et les poursuites. Les personnes assurées qui figurent sur cette liste des assuré-e s en retard de paiement (LAR) ne reçoivent plus que les soins d'urgence dans le cadre de l'AOS.



Comme la majorité des cantons, Fribourg ne tient pas une liste des assuré-e-s qui ne respectent pas leur obligation de paiement des primes et des participations aux coûts malgré les sommations et les poursuites.

Autorisées depuis la modification de la loi sur l'assurance-maladie de 2012, les listes noires des personnes ne payant pas leurs primes ont été introduites dans neuf cantons, principalement alémaniques (AG, SO, LU, ZG, SH, TG, SG, TI et GR).

Les Grisons ont aboli leur liste noire des mauvais payeurs des caisses maladie à compter d'août 2018. C'est le premier des neuf cantons qui ont introduit ce système à faire machine arrière. Des critiques dans d'autres cantons (Soleure, Schaffhouse et Argovie) relancent le débat du maintien de cette liste noire.

Au plan cantonal, la prise en considération par le Grand Conseil le 4 décembre 2008 à l'unanimité des voix de la motion N° 1017.07 Albert Bachmann/Pierre-Alain Clément a permis le transfert, des communes à l'Etat, des compétences en matière de contentieux dans le domaine de l'AOS.

La Caisse de compensation AVS a été désignée organe cantonal compétent pour l'application de l'article 64a LAMal.

3. Mise en œuvre de l'article 64a LAMal

A l'entrée en vigueur de la modification de l'article 64a LAMal, l'échange des données entre les organes cantonaux d'exécution et les assureurs-maladie reposait sur un formulaire Excel et aucun canal d'échange officiel n'était prévu.

Afin d'accomplir cette nouvelle tâche, la Caisse de compensation AVS a exigé de la part des assureurs actifs sur le canton que ces derniers transmettent, dans les décomptes

trimestriels et annuels, les noms de toutes les personnes faisant l'objet de poursuites pour lesquelles un acte de défaut de biens a été établi dans la période déterminée. Conformément à l'article 64a al. 4 LAMal, le canton prend ensuite en charge 85% des créances arriérées de l'AOS (primes et participations aux coûts, intérêts moratoires et frais de poursuite).

4. Evolution du contentieux

Avec une moyenne annuelle de 7500 assuré-e-s faisant l'objet d'un acte de défaut de biens pour l'assurance-maladie de base, le canton a versé auprès des caisses-maladie en 2018 un montant de CHF 14.6 millions (7,9 millions en 2012) correspondant au 85% des actes de défaut de biens.

Année	Nombre de personnes ayant reçu au moins un ADB durant la période	Montant versé aux assureurs – 85% des ADB annoncés
2012	9142*	CHF 7 908 756.70
2013	7848	CHF 8 289 386.33
2014	7881	CHF 9 450 164.13
2015	7013	CHF 12 171 524.68
2016	7090	CHF 12 698 001.60
2017	7477	CHF 13 010 941.53
2018	7268	CHF 14 600 575.30

Source: Caisse de compensation

* Le nombre plus élevé de personnes que la moyenne ayant des ADB en 2012 est lié au droit transitoire qui a permis de lever les suspensions de prestations en prenant en charge l'entier des arriérés de primes antérieur à l'année 2012.

En application du cadre légal inscrit à l'article 64a al. 5 LAMal, l'assureur conserve les actes de défaut de biens et les titres équivalents jusqu'au paiement intégral des créances arriérées. Dès que l'assuré-e a payé tout ou partie de sa dette à l'assureur, celui-ci rétrocède au canton 50% du montant versé par l'assuré. Les montants rétrocédés annuellement par les assureurs au canton évoluent de manière positive depuis 2012, mais restent assez faibles face aux montants versés par le canton dans ce domaine.

Année	Montant rétrocédé des assureurs au canton de FR	% des restitutions reçues par les assureurs par rapport au montant total versé par le canton
2012	CHF 0.-	0%
2013	CHF 17 888.90	0,22%
2014	CHF 91 580.82	0,97%
2015	CHF 378 366.61	3,11%
2016	CHF 318 012.48	2,50%
2017	CHF 653 579.82	5,02%
2018	CHF 679 668.31	4,66%

Source: Caisse de compensation

5. Echange de données

L'article 64a LAMal ne stipule pas la forme que doit prendre l'échange de données. Cependant, conformément à l'art. 105h OAMal, le Département fédéral de l'intérieur (DFI) peut fixer des modalités techniques et organisationnelles en matière d'échange de données. En l'absence d'une ordonnance correspondante, les assureurs-maladie et les organes d'exécution doivent trouver une solution.

Suite au succès de la plate-forme d'échange électronique sedex entre les cantons et les assureurs dans le domaine des réductions des primes, la Conférence suisse des directrices et directeurs de la santé (CDS) ainsi que santésuisse ont élaboré un projet de concept pour l'échange des données pour le contentieux à l'assurance-maladie en 2014. Après avoir mis sur pied un groupe de travail technique et un groupe de pilotage, comprenant un nombre égal de personnes issues des cantons et des assureurs-maladie, un concept a été adopté et publié au mois de mai 2015.

Initialement, il était prévu que le projet s'achève avec cette introduction fin 2015 et que la validation ait lieu dans le cadre de l'exploitation à partir de 2016. Un service central de coordination et contrôle a été mis en place, mais au 31 décembre 2017, seuls un assureur-maladie et dix cantons (dont Fribourg) avaient démarré l'exploitation productive. Au dernier état de situation du service central de coordination (31 octobre 2018), plus de 25 assureurs et 8 cantons n'avaient pas encore entamé les démarches pour l'introduc-

tion du nouvel échange électronique des données concernant l'article 64a LAMal.

La CDS est déjà intervenue auprès des instances fédérales pour faire avancer le projet.

Compte tenu de l'absence d'une date d'introduction contraignante de la Confédération et de la non-participation de certains assureurs, le canton de Fribourg devra encore travailler durant plusieurs années sur deux systèmes distincts (sedex et diverses listes Excel). En tenant compte de ces contraintes, il n'est actuellement pas possible de transmettre aux communes des données reçues par les caisses-maladie qui soient lisibles, complètes et épurées. Dès que l'ensemble des assureurs transmettra des données par sedex, l'Etat, respectivement la Caisse de compensation AVS, pourra mettre ces informations à disposition des communes comme le prévoit déjà la loi cantonale.

6. Autres questions abordées par les député-e-s

Les principales questions formulées par les député-e-s Antoinette Badoud et Olivier Flechtner ont été abordées dans les explications ci-dessus, mais certaines nécessitent des explications complémentaires.

6.1. Contrôle et audit financier

Le Conseil fédéral règle les tâches de l'organe de révision et désigne les titres jugés équivalents à un acte de défaut de biens. Il règle également les modalités de la procédure de sommation et de poursuite ainsi que les modalités de transmission des données des assureurs aux cantons et des versements des cantons aux assureurs.

Selon l'article 25 de la loi fédérale sur la surveillance de l'assurance-maladie sociale (LSAMal), les assureurs mandatent un organe de révision externe agréé; celui-ci est chargé de procéder au contrôle ordinaire des comptes annuels et, le cas échéant, des comptes de groupe (art. 727ss Code des Obligations), ainsi que d'examiner la régularité de la gestion. Seules les entreprises de révision agréées en qualité d'experts-réviseurs au sens de la loi du 16 décembre 2005 sur la surveillance de la révision peuvent être mandatées. Par contre, le canton peut désigner un autre organe de contrôle que l'organe de révision visé à l'art. 25 LSAMal, mais à ses frais.

Suite à la transmission des décomptes par les assureurs, la Caisse de compensation AVS opère des contrôles systématiques et a demandé la rectification de certains décomptes auprès des assureurs après avoir découvert des erreurs manifestes. Plusieurs cantons ayant soulevé la problématique de décomptes finaux erronés, la CDS a transmis un courriel du 19.03.2019 aux chefs de service des départements cantonaux de la santé, en informant que l'Office fédéral de la santé

publique (OFSP) est prêt à analyser les exemples concrets soumis par les cantons et, qu'il est également prêt à examiner s'il est nécessaire d'adapter les bases juridiques.

6.2. Gestion des ADB par les cantons (Initiative cantonale 16.312)

Les député-e-s Badoud et Flechtner relèvent dans leur Postulat 2019-GC-23 que dès 2011, le Conseil d'Etat a repris à son compte la gestion du contentieux des caisses-maladie, mesure qui devait contribuer à un contrôle plus efficace en matière d'assainissement des situations d'assurés ayant des primes impayées. Ils souhaitent obtenir un état des lieux concernant le suivi de ces créances sachant que les assureurs sont les seuls détenteurs des ADB et qu'ils n'ont que très peu d'intérêt à relancer les assuré-e-s concernés.

Selon les chiffres présentés ci-avant, les montants rétrocédés par les caisses-maladie représentent le 50% des montants versés par les assuré-e-s revenus à meilleure fortune. Sachant que le canton verse 85% de l'ADB auprès de l'assureur, le canton enregistre une perte allant jusqu'à 35%, alors que les caisses-maladie reçoivent jusqu'à 135% de la créance initiale. Ce mécanisme est contesté notamment par le canton de Thurgovie qui a déposé le 30.5.2016 une initiative cantonale (16.312) demandant la possibilité de racheter les ADB aux assureurs à un taux de 90% afin de pouvoir gérer la totalité des créances des mauvais payeurs.

Les deux commissions de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil National (CSSS-CN) et du Conseil des Etats (CSSS-CE) ont accepté cette initiative. Au mois de janvier 2019, une séance de la CSSS-CE, avec la participation de trois membres de la CDS, a eu lieu pour élaborer un projet d'acte législatif. N'ayant pas de calendrier déterminé quant à la suite, le projet d'acte législatif devra encore être mis en consultation, soumis au Conseil des Etats, puis à la CSSS-CN et enfin au Conseil National.

Le canton de Fribourg suit attentivement les discussions au niveau fédéral.

7. Conclusion

En conclusion, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à prendre acte de ce rapport.



Bericht 2019-DSAS-52

27. August 2019

des Staatsrates an den Grossen Rat zum Postulat 2019-GC-23 Badoud Antoinette/Flechtner Olivier – Kontrolle der Krankenversicherer im Zusammenhang mit den ausstehenden Schulden

Hiermit unterbreiten wir Ihnen einen Bericht zum Postulat Badoud Antoinette/Flechtner Olivier über die Kontrolle der Krankenversicherer im Zusammenhang mit den ausstehenden Schulden.

1. Einführung	5
2. Artikel 64a KVG	5
3. Umsetzung von Artikel 64a KVG	6
4. Entwicklung der Zahlungsausstände	6
5. Datenaustausch	7
6. Weitere Fragen der Grossrätin und des Grossrats	7
7. Schluss	8

1. Einführung

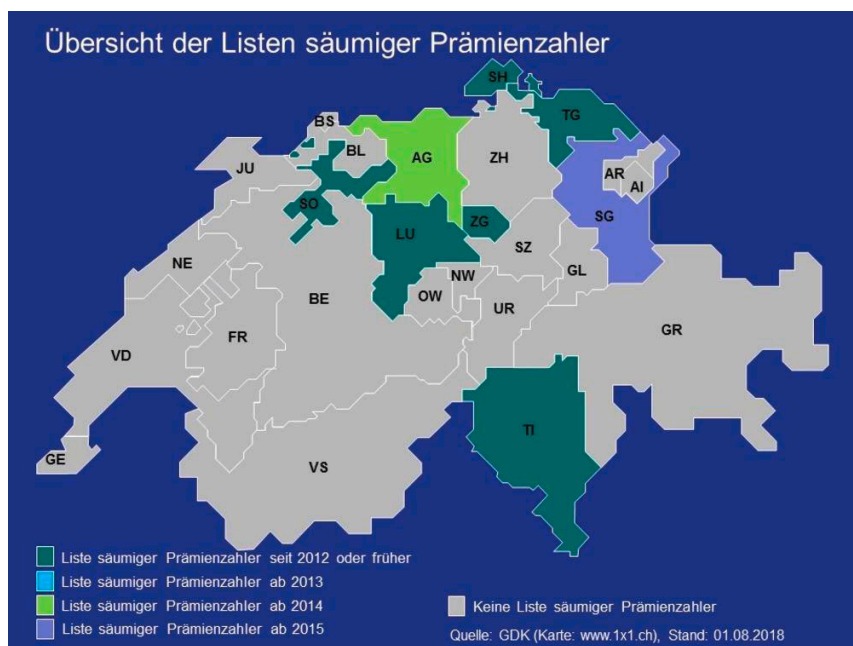
Mit diesem Postulat wird der Staatsrat ersucht, einen detaillierten Bericht darüber zu erstellen, wie Artikel 64a des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) seit seiner Änderung am 1. Januar 2012 im Kanton Freiburg angewandt wird. In diesem Bericht soll es insbesondere darum gehen, wie sich die Zahl der von der Problematik der Zahlungsausstände in der Krankenversicherung betroffenen Personen und die vom Kanton für diesen Bereich eingesetzten Beträge entwickelt haben. Ausserdem muss er angeben, ob der Kanton Freiburg den Artikel 64a KVG anwendet, indem er von den Versicherern verlangt, dass sie ihm die Schuldnerinnen und Schuldner bekannt geben, für die ein Verlustschein ausgestellt werden musste. Ferner möchten die Urheberin und der Urheber des Postulats erfahren, wie hoch die Beträge sind, welche die Krankenversicherer dem Kanton jährlich rückerstatten, wenn die betroffenen Versicherten zu neuem Vermögen gekommen sind. Schliesslich soll der Bericht im Detail beschreiben, wie weit die Umsetzung der elektronischen Plattform für den Datenaustausch zwischen den Kantonen und den Versicherern fortgeschritten ist.

2. Artikel 64a KVG

Gemäss Artikel 64a des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) und Artikel 105a ff. der Verordnung über die Krankenversicherung (KVV) gelten für die Übernahme der ausstehenden Prämien und Kostenbeteiligungen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) seit dem 1. Januar 2012 neue Regeln.

Artikel 64a KVG sieht namentlich Folgendes vor:

- > Die Kantone übernehmen bei Vorliegen eines Verlustscheins oder eines gleichwertigen Rechtstitels 85% der ausstehenden Forderungen der OKP (Prämien und Kostenbeteiligungen, Verzugszinsen und Betriebskosten). Im Gegenzug verzichten die Krankenversicherer auf den im alten Gesetz vorgesehenen Leistungsaufschub für die betroffenen Personen.
- > Die Kantone können versicherte Personen, die ihre Prämien und Kostenbeteiligungen trotz Mahnung und Betreuung nicht bezahlen, auf einer Liste erfassen. Die säumigen Versicherten, die auf dieser Liste stehen, erhalten im Rahmen der OKP nur noch Notfallbehandlungen.



Wie die meisten Kantone führt auch der Kanton Freiburg keine Liste mit Versicherten, die ihre Prämien und Kostenbeteiligungen trotz Mahnung und Betreibung nicht bezahlen.

Die seit KVG-Änderung von 2012 erlaubten schwarzen Listen der säumigen Prämienzahlerinnen und Prämienzahler wurden in neun Kantonen eingeführt, hauptsächlich in der Deutschschweiz (AG, SO, LU, ZG, SH, TG, SG, TI und GR).

Der Kanton Graubünden hat die schwarze Liste als erster dieser Kantone im August 2018 wieder abgeschafft. Kritische Stimmen haben die Debatte über die Beibehaltung dieser schwarzen Listen in anderen Kantonen (SO, SH und AG) wieder ins Rollen gebracht.

Im Kanton Freiburg wurde es aufgrund der einstimmigen Erheblicherklärung der Motion Nr. 1017.07 Albert Bachmann/Pierre-Alain Clément durch den Grossen Rat am 4. Dezember 2008 möglich, die Zuständigkeiten in Sachen Zahlungsausstände in der obligatorischen Krankenversicherung von den Gemeinden an den Staat zu übertragen.

Die Kantonale AHV-Ausgleichskasse wurde zur zuständigen kantonalen Stelle für die Anwendung von Artikel 64a KVG ernannt.

3. Umsetzung von Artikel 64a KVG

Als die Änderung von Artikel 64a KVG in Kraft getreten ist, erfolgte der Datenaustausch zwischen den kantonalen Vollzugsorganen und den Versicherern in Form von einem Excel-Datenblatt; ein offizieller Kanal für den Austausch war nicht vorgesehen.

Zur Bewältigung der neuen Aufgabe hat die Kantonale AHV-Ausgleichskasse von den im Kanton tätigen Versicherern ver-

langt, dass diese ihr bei den vierteljährlichen und jährlichen Abrechnungen die Namen aller betriebenen Personen, für die im betreffenden Zeitraum ein Verlustschein ausgestellt wurde, übermitteln. Gemäss Artikel 64a KVG übernimmt der Kanton in der Folge 85% der OKP-Zahlungsausstände (Prämien und Kostenbeteiligungen, Verzugszinsen und Betreibungskosten).

4. Entwicklung der Zahlungsausstände

Mit jährlich durchschnittlich 7500 Versicherten, für die ein Verlustschein für die Grundversicherung ausgestellt wurde, hat der Kanton Freiburg den Krankenkassen im 2018 für 85% der Verlustscheine 14,6 Millionen Franken überwiesen (2012: 7,9 Millionen Franken).

Jahr	Anzahl Personen, für die im betreffenden Zeitraum mindestens ein Verlustschein ausgestellt wurde	Betrag, der den Versicherern überwiesen wurde – 85% der gemeldeten Verlustscheine
2012	9142*	Fr. 7 908 756.70
2013	7848	Fr. 8 289 386.33
2014	7881	Fr. 9 450 164.13
2015	7013	Fr. 12 171 524.68
2016	7090	Fr. 12 698 001.60
2017	7477	Fr. 13 010 941.53
2018	7268	Fr. 14 600 575.30

Quelle: Ausgleichskasse

*Die Zahl der Personen mit Verlustschein fällt im 2012 deshalb höher als der Durchschnitt aus, weil die Leistungsaufschübe dank des Übergangsrechts mittels vollständiger Übernahme der Prämienausstände auch für die Jahre vor 2012 aufgehoben werden konnten.

In Anwendung des gesetzlichen Rahmens nach Artikel 64a Abs. 5 KVG bewahrt der Versicherer die Verlustscheine und die gleichwertigen Rechtstitel bis zur vollständigen Bezahlung der ausstehenden Forderungen auf. Sobald die versicherte Person ihre Schuld vollständig oder teilweise gegenüber dem Versicherer beglichen hat, erstattet dieser dem Kanton 50% des von der versicherten Person erhaltenen Betrags zurück. Die Entwicklung der dem Kanton jährlich von den Versicherern zurückerstatteten Beträge verläuft seit 2012 positiv, jedoch fallen diese Beträge relativ gering aus, verglichen mit denen, die der Kanton in diesem Bereich einsetzt.

Jahr	Betrag, den die Versicherer dem Kanton Freiburg rückerstattet haben	% der Rückerstattungen der Versicherer im Verhältnis zum Gesamtbetrag, den der Kanton überwiesen hat
2012	0 Franken	0%
2013	Fr. 17 888.90	0,22%
2014	Fr. 91 580.82	0,97%
2015	Fr. 378 366.61	3,11%
2016	Fr. 318 012.48	2,50%
2017	Fr. 653 579.82	5,02%
2018	Fr. 679 668.31	4,66%

Quelle: Ausgleichskasse

5. Datenaustausch

Artikel 64a KVG schreibt nicht vor, in welcher Form der Datenaustausch zu erfolgen hat. Allerdings kann das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) laut Artikel 105h KVV die technischen und organisatorischen Vorgaben für den Datenaustausch festlegen. Wenn keine entsprechende Verordnung existiert, müssen die Krankenversicherer und die Vollzugsorgane eine Lösung finden.

Angesichts des Erfolgs der Plattform *sedex* für den elektronischen Datenaustausch zwischen Kantonen und Versicherern im Bereich der Prämienverbilligungen haben die Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) und *santésuisse* im Jahr 2014 ein Konzept zum Datenaustausch für die Zahlungsausstände in der Krankenversicherung entworfen. Nach der Schaffung einer Steuergruppe sowie einer Technischen Arbeitsgruppe aus jeweils gleich vielen Vertreterinnen und Vertreter von Kantonen und Krankenversicherern wurde im Mai 2015 ein Konzept verabschiedet und veröffentlicht.

Ursprünglich war geplant, dass dieses Projekt mit der Einführung Ende 2015 abgeschlossen werden und die Validierung im Rahmen des Betriebs ab 2016 erfolgen sollte. Eine zentrale Koordinations- und Kontrollstelle wurde ins Leben gerufen, doch am 31. Dezember 2017 hatten nur ein Krankenversicherer und 10 Kantone (darunter Freiburg) den pro-

duktiven Betrieb gestartet. Am 31. Oktober 2018 hatten noch immer über 25 Versicherer und acht Kantone die Schritte für die Einführung des neuen elektronischen Datenaustauschs im Zusammenhang mit Artikel 64a nicht eingeleitet.

Die GDK hat sich bereits bei den Bundesbehörden eingesetzt, damit es mit dem Projekt vorwärts geht.

Weil der Bund kein obligatorisches Datum für die Einführung vorgibt und einige Versicherer nicht daran teilnehmen, wird der Kanton Freiburg noch mehrere Jahre mit zwei verschiedenen Systemen arbeiten müssen (*sedex* und verschiedene Excel-Listen): Angesichts dieser Einschränkungen ist es derzeit nicht möglich, den Gemeinden die Daten der Krankenversicherer in lesbarer, vollständiger und bereinigter Form zu übermitteln. Sobald alle Versicherer mit *sedex* arbeiten, kann der Staat bzw. die Ausgleichskasse den Gemeinden diese Informationen im Sinne des kantonalen Gesetzes zur Verfügung stellen.

6. Weitere Fragen der Grossrätin und des Grossrats

Die wichtigsten Fragen von Antoinette Badoud und Olivier Flechtner wurde in den vorangegangenen Erläuterungen aufgegriffen, aber ein paar müssen noch vervollständigt werden.

6.1. Kontrolle und Finanzprüfung

Der Bundesrat legt die Aufgaben der Revisionsstelle fest und bezeichnet die einem Verlustschein gleichzusetzenden Rechtstitel. Er regelt die Einzelheiten des Mahn- und Betreibungsverfahrens, der Datenbekanntgabe der Versicherer an die Kantone sowie der Zahlungen der Kantone an die Versicherer.

Gemäss Artikel 25 des Bundesgesetzes betreffend die Aufsicht über die soziale Krankenversicherung (Krankenversicherungsaufsichtsgesetz, KVAG) bezeichnen die Versicherer eine zugelassene externe Revisionsstelle, welche die Jahresrechnung und gegebenenfalls die Konzernrechnung (Art. 727ff. Obligationenrecht) sowie die Ordnungsmässigkeit der Geschäftsführung prüft. Als Revisionsstelle tätig sein dürfen Revisionsunternehmen, die als Revisionsexpertinnen und Revisionsexperten nach dem Revisionsaufsichtsgesetz vom 16. Dezember 2005 zugelassen sind. Allerdings kann der Kanton auf eigene Kosten eine andere Revisionsstelle als diejenige nach Artikel 25 KVAG bezeichnen.

Nachdem ihr die Versicherer die Abrechnungen übermittelt haben, führt die AHV-Ausgleichskasse systematische Kontrollen durch und verlangt von den Versicherern die Berichtigung der Abrechnungen, die offensichtliche Fehler enthalten. Weil die Problematik der fehlerhaften Schlussabrechnungen von mehreren Kantonen angesprochen wurde, hat die GDK am 19. März 2019 eine Mail an die Vorsteherinnen und Vor-

steher der kantonalen Gesundheitsdepartemente verschickt, in der sie mitteilt, dass das Bundesamt für Gesundheit (BAG) bereit ist, konkrete Beispiele, die ihm von den Kantonen unterbreitet werden, zu analysieren. Auch sei das BAG gewillt zu prüfen, ob die gesetzlichen Grundlagen angepasst werden müssen.

6.2. Handhabung der Verlustscheine durch die Kantone (Standesinitiative 16.312)

Grossrätin Badoud und Grossrat Flechtner weisen in ihrem Postulat 2019-GC-23 darauf hin, dass seit 2011 der Staatsrat für die Bewirtschaftung der Zahlungsausstände in der Krankenkasse zuständig ist; diese Massnahme sollte zu einer effizienteren Kontrolle bei der Sanierung von Situationen säumiger Versicherter beitragen. Sie möchten eine Bestandsaufnahme über die Bewirtschaftung dieser Forderungen, wobei zu bemerken sei, dass die Versicherer die alleinigen Inhaber der Verlustscheine sind und ihnen somit nur wenig daran gelegen ist, die betroffenen Versicherten an diese zu erinnern.

Gemäss den zuvor aufgeführten Zahlen stellen die von den Krankenkassen rückerstatteten Beträge 50% der Beträge dar, welche von den Versicherten, die zu neuem Vermögen gekommen sind, entrichtet wurden. Im Wissen, dass der Kanton 85% der Verlustscheine der Versicherer begleicht, macht der Kanton einen Verlust von bis zu 35%, wohingegen die Krankenkassen bis zu 135% der anfänglichen Schulden erhalten. Dieser Vorgang wird insbesondere vom Kanton Thurgau angefochten, weshalb er am 30. Mai 2016 die Standesinitiative 16.312 eingereicht hat. Darin wird verlangt, dass die Kantone die Möglichkeit bekommen sollen, den Versicherern 90% der Forderungen zu bezahlen und von diesen dafür den Verlustschein oder den gleichwertigen Rechtstitel zur Bewirtschaftung erhalten.

Sowohl die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-NR) als auch die des Ständerates (SGK-SR) haben dieser Initiative zugestimmt. Im Januar 2019 fand eine Sitzung der SGK-SR zur Ausarbeitung eines Erlassentwurfs statt, an der drei Mitglieder der GDK teilgenommen haben. Eine genaue Planung für das weitere Vorgehen gibt es nicht; der Entwurf muss noch in die Vernehmlassung und in der Folge dem Ständerat, danach der SGK-NR und schliesslich noch dem Nationalrat vorgelegt werden.

Der Kanton Freiburg verfolgt die Gespräche auf Bundesebene aus nächster Nähe.

7. Schluss

Abschliessend lädt der Staatsrat den Grossen Rat ein, diesen Bericht zur Kenntnis zu nehmen.