



Bedrohungsmanagement, insbesondere bei häuslicher Gewalt

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates Feri 13.3441 vom 13.06.2013

vom 11. Oktober 2017

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage.....	4
1.1	Auftrag gemäss Postulat	4
1.2	Vorgehen zur Erarbeitung des Berichts.....	4
1.3	Thema des Berichts	4
2	Grundlagen	5
2.1	Bedrohungsmanagement.....	5
2.1.1	Ziel eines Bedrohungsmanagements.....	5
2.1.2	Merkmale eines Bedrohungsmanagements	5
2.1.3	Anwendungsbereiche	6
2.1.4	Die drei Grundschrirte eines Bedrohungsmanagements	6
2.1.5	Interdisziplinärer Prozess.....	7
2.2	Häusliche Gewalt.....	7
2.2.1	Statistische Bedeutung	7
2.2.2	Unterschiedliche Definitionen	8
2.3	Bedrohungsmanagement bei häuslicher Gewalt	9
2.4	Qualitätskontrolle und Hilfsmittel	10
2.4.1	Zertifizierung von Bedrohungsmanagements auf europäischer Ebene	10
2.4.2	Arbeitsgrundlagen des Netzwerks Women Against Violence (WAVE)	10
2.5	Arbeiten zum Bedrohungsmanagement auf interkantonaler Ebene.....	10
2.5.1	Umfrage der Schweizerischen Kriminalprävention	10
2.5.2	Ausbildungen.....	11
2.6	Arbeiten auf Bundesebene mit Bezug zum Bedrohungsmanagement.....	11
2.6.1	Ratifikation der Istanbul-Konvention	11
2.6.2	Entwurf für ein Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen.....	12
2.6.3	Postulat Feri 14.4204 «Bekämpfung von Stalking in der Schweiz verbessern».....	13
2.6.4	Postulat Feri 12.3206 «Grundlagen für ein Screening zu innerfamiliärer Gewalt bei Kindern durch Gesundheitsfachpersonen»	13
2.6.5	Postulat Amarelle 14.4026 «Medizinische Versorgung bei häuslicher Gewalt. Politische Konzepte und Praktiken der Kantone sowie Prüfung eines ausdrücklichen Auftrages im Opferhilfegesetz»	13
2.6.6	Abklärungen betreffend niederschwelligeren Zugang zur Opferhilfe	13
2.6.7	Empfehlungen aus der Evaluation des Opferhilfegesetzes	14
3	Ergebnisse der Umfrage des BJ	14
3.1	Vorgehen	14
3.2	Kantone mit Bedrohungsmanagement bei häuslicher Gewalt	14
3.3	Kantone mit Vorarbeiten	15
3.4	Personal und Ressourcen.....	15
3.5	Kantonale Rechtsgrundlagen zum Datenaustausch	15
3.6	Umgang mit interkantonalen Fällen und Schweizer Strafprozessordnung	16
3.7	Einschätzungen zum Bundesrecht	16
4	Beispiele für Bedrohungsmanagements	16
4.1	Kanton Zürich	16
4.1.1	Anwendungsbereich des Bedrohungsmanagements	16
4.1.2	Das Zürcher Modell im Überblick	17
4.1.3	Rechtliche Grundlagen	18
4.1.4	Abläufe und Strukturen	18
4.1.5	Umgang mit datenschutzrechtlichen Fragen	18

4.1.6	Neu eingeführte Massnahmen	19
4.1.7	Gemeinsames Verständnis des Bedrohungsmanagements	19
4.1.8	Lead bei der Polizei	19
4.2	Kanton Basel-Landschaft	19
4.2.1	Anwendungsbereich des Bedrohungsmanagements	19
4.2.2	Rechtliche Grundlagen	20
4.2.3	Abläufe und Strukturen	21
4.2.4	Umgang mit datenschutzrechtlichen Fragen	21
4.2.5	Ausblick	21
4.3	Kanton Luzern	22
4.3.1	Anwendungsbereich des Bedrohungsmanagements	22
4.3.2	Das Luzerner Modell im Überblick	22
4.3.3	Rechtliche Grundlagen	22
4.3.4	Aufgaben der Anlaufstelle Kantonales Bedrohungsmanagement	23
4.3.5	Aufgaben der Fachgruppe Gewaltschutz	23
4.3.6	Ansprechpersonen	24
4.3.7	Neu eingeführte Massnahmen	24
4.3.8	Gemeinsames Verständnis des Bedrohungsmanagements	24
4.4	Kanton Wallis	25
4.4.1	Anwendungsbereich des Bedrohungsmanagements	25
4.4.2	Rechtliche Grundlagen	25
4.4.3	Abläufe und Strukturen	26
4.4.4	Umgang mit datenschutzrechtlichen Fragen	27
5	Bundesrechtliche Grundlagen für den Datenaustausch	27
5.1	Vorbemerkung	27
5.2	Bundesverfassung	27
5.3	Anzeigerecht und -pflicht	28
5.4	Regeln zum Informationsaustausch und Amts- und Berufsgeheimnis nach StGB	28
5.5	Bekanntgabe von Daten aus einem hängigen Strafverfahren nach StPO	29
5.6	Datenaustausch beim ausserprozessualen Zeugenschutz	30
5.7	Meldepflichten und -rechte nach ZGB (im Hinblick auf den Kindes- und Erwachsenenschutz)	30
5.8	Melderecht der OHG-Beratungsstellen bei Gefährdung der beratenen Person	31
5.9	Melderecht von Geheimnisträgern nach dem Waffengesetz	31
5.10	Datenaustausch nach dem Entwurf des Bundesrates für ein Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen	32
6	Würdigung	32
7	Schlussfolgerungen	32

1 Ausgangslage

1.1 Auftrag gemäss Postulat

Das am 5. Mai 2015 überwiesene Postulat 13.3441 von Frau Feri mit dem Titel «Bedrohungsmanagement bei häuslicher Gewalt. Überblick über die rechtliche Situation und Schaffen eines nationalen Verständnisses» beauftragt den Bundesrat, «einen Grundlagenbericht zum Bedrohungsmanagement bei häuslicher Gewalt in der Schweiz mit speziellem Fokus auf den rechtlichen Aspekt des für das koordinierte Vorgehen notwendigen Datenaustauschs zu verfassen».¹ Der Bundesrat beantragte die Annahme des Postulats. Er wies namentlich darauf hin, dass das Bedrohungsmanagement primär Sache der Polizei und damit Aufgabe der Kantone ist. Deshalb wolle er den Schwerpunkt auf allfällige Hindernisse des Datenaustauschs im Bundesrecht legen.

1.2 Vorgehen zur Erarbeitung des Berichts

Das Bundesamt für Justiz (BJ) hat sich bei den Arbeiten zum vorliegenden Bericht von einer Arbeitsgruppe begleiten lassen. In dieser wirkten kantonale Fachleute aus Opferhilfe und Polizei sowie Vertretungen der Schweizerischen Kriminalprävention (SKP), der Schweizerischen Staatsanwälte Konferenz (SSK), der Schweizerischen Konferenz gegen Häusliche Gewalt (SKHG), der Dachorganisation der Frauenhäuser Schweiz und Liechtenstein (DAO) sowie des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) mit.²

Das EBG führt eine Liste mit Adressen der Kantonalen Koordinations-, Interventions- und Fachstellen häusliche Gewalt (Mitglieder der SKHG) und der übrigen designierten kantonalen Stellen Häusliche Gewalt.³ Das BJ holte in einem ersten Schritt bei diesen Stellen schriftliche Unterlagen und telefonische Auskünfte ein. Die Arbeitsgruppe beschloss anschliessend, das Bedrohungsmanagement in vier Kantonen vorzustellen (BL, LU, VS, ZH). Die entsprechenden Kapitel wurden mit Unterstützung der zuständigen kantonalen Stellen erarbeitet. Das Modell des Vorreiterkantons Solothurn ist bereits gut dokumentiert.⁴

1.3 Thema des Berichts

Im Laufe der Arbeiten zeigte sich, dass eine Beschränkung des Berichts auf das Bedrohungsmanagement bei häuslicher Gewalt oder den Datenaustausch nicht sinnvoll ist. In Zusammenarbeit mit der Arbeitsgruppe wurde deshalb beschlossen, im Bericht die kantonalen Praktiken zum Bedrohungsmanagement in den vier ausgewählten Kantonen darzustellen.

Das Bedrohungsmanagement kommt in verschiedenen Kantonen nicht nur bei häuslicher Gewalt, sondern bei zahlreichen weiteren Gefahrenlagen zum Zuge, wie bei Stalking, Drohungen gegen Schulen, gegen die Verwaltung oder gegen andere Institutionen. Die SKP, welche die Kantone bei der Konzipierung von Bedrohungsmanagements unterstützt und vernetzt, empfiehlt ein solches umfassendes Bedrohungsmanagement (siehe unten Ziff. 2.1.3). Um Anregungen für den grossen Gestaltungsspielraum zu geben, beschreibt der Bericht drei Modelle eines allgemeinen Bedrohungsmanagements (BL, LU und ZH) sowie ein Modell

¹ Die am 20. März 2013 eingereichte Motion Feri 13.3161 «Bedrohungsmanagement bei häuslicher Gewalt. Gesetzliche Grundlage für Koordination und Datenaustausch» ist am 21. Juni 2016 vom Nationalrat abgelehnt worden.

² Mitglieder der Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz von Monique Cossali Sauvain (BJ); Susanne Altermatt, SVK-OHG, BL; Miriam Reber, SKHG, SG; Andrea Wechlin, Koordination Gewaltprävention und Bedrohungsmanagement, LU; Florian Düb-
lin, KKJPD, Martin Boess, SKP; Reinhard Brunner, Kantonspolizei, ZH; Klaus Feller, SSK, BE; Myriam Zufferey, DAO, BE;
Luzia Siegrist, EBG.

³ www.ebg.admin.ch > Häusliche Gewalt > Koordination und Vernetzung, (Stand: 1.6.2017)

⁴ Vgl. z.B. Jens Hoffmann, Karoline Roshdi, Rudolf von Rohr (Hrsg.), Bedrohungsmanagement, Projekte und Erfahrungen in der Schweiz, Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt, 2013; Hans Rudolf von Rohr, Interdisziplinäre Zusammenarbeit in der Prävention von häuslicher Gewalt – das Modell des Kantons Solothurn, in: Christian Schwarzenegger, Rolf Nägeli (Hrsg.), Europainstitut der Universität Zürich, 7. Zürcher Präventionsforum – Häusliche Gewalt, Schulthess 2015, S. 157 ff.

eines auf häusliche Gewalt beschränkten Bedrohungsmanagements (VS, siehe unten Ziff. 4).

Da diverse Kantone Unsicherheiten in Bezug auf den Datenschutz vorgebracht haben, erachtete die Arbeitsgruppe es als nützlich, die wichtigsten Grundlagen des Bundesrechts zu rekapitulieren. Der Datenaustausch im Zusammenhang mit Kindern wird speziell erläutert.

Weiter wurde beschlossen, den Bericht mit Informationen zum Bedrohungsmanagement bei Stalking in- und ausserhalb von häuslicher Gewalt zu ergänzen.

Der Bericht befasst sich nicht konkret mit der Terrorismusbekämpfung (Massnahmen des fedpol) und dem von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden geplanten Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus, wobei diese Gefahren vom Bedrohungsmanagement miterfasst werden können.⁵

2 Grundlagen

2.1 Bedrohungsmanagement

2.1.1 Ziel eines Bedrohungsmanagements

Mit einem Bedrohungsmanagement sollen gefährliche Entwicklungen von Personen frühzeitig wahrgenommen und beurteilt werden. Besteht ein erhöhtes Risiko für eine Gewalttat, soll diese verhindert werden. Ziel des Bedrohungsmanagements ist es, eine langfristige Lösung ohne Gewalt zu finden.

Hintergrund ist die Erfahrung, dass sich Personen, die zielgerichtet schwere Gewalt ausüben, meistens schon längere Zeit vor der Tat auffällig verhalten. Aus der Forschung sind gewisse Entwicklungsmuster bekannt. Die Warnhinweise (z. B. Abschiedshandlungen) können oft von Aussen wahrgenommen werden. Hat sich ein Ex-Partner Zugang zur Wohnung der Ex-Partnerin verschafft, kauft er eine Waffe oder verliert er die Arbeitsstelle, können dies beispielsweise Warnzeichen für eine spätere Eskalation der häuslichen Gewalt sein.⁶

2.1.2 Merkmale eines Bedrohungsmanagements

Zentrales Merkmal ist die systematische und institutionenübergreifende Zusammenarbeit aller involvierten Behörden und Stellen sowie die Regelung der jeweiligen Zuständigkeiten in allen Etappen des Prozesses. Diese Zusammenarbeit ist institutionalisiert. Typischerweise wird mit der gefährdenden Person⁷ und der gefährdeten Person zusammengearbeitet. Insbesondere bei Beziehungsdelikten wie häuslicher Gewalt, Gewalt im Namen der Ehre und Stalking trifft man oft auf eine lang andauernde Bedrohungslage, in welcher die Zusammenarbeit mit der gefährdeten Person zentral ist.

Die Einschätzung, ob ein Risiko für eine Gewalttat besteht und die Beurteilung des Risikogrades können je nach kantonaler Praxis mit standardisierten und validierten Instrumenten erfolgen, wie es die SKP empfiehlt (vgl. unten Ziff. 2.5.1).

⁵ Siehe dazu die Medienmitteilung vom 14. März 2017: Der Bundesrat nimmt Kenntnis vom dritten TETRA-Bericht zur Bekämpfung des dschihadistisch motivierten Terrorismus in der Schweiz (www.admin.ch > Bundesrat > Dokumentation > Medienmitteilungen (Stand: 1.6.2017).

⁶ Die im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt oft vorgebrachte These, die Gewalt steigere sich stetig, kann empirisch nicht gestützt werden, vgl. Luise Greuel, Eskalationsdynamik in Paarbeziehungen, in: Christian Schwarzenegger, Rolf Nägeli (Hrsg.), Europainstitut der Universität Zürich, 7. Zürcher Präventionsforum – Häusliche Gewalt, Schulthess 2015, S. 140.

⁷ So hat z. B. der Kanton Solothurn in jüngster Vergangenheit festgestellt, dass es für Täter und Täterinnen von häuslicher Gewalt kaum Angebote bezüglich professioneller Begleitung/Hilfe gäbe. Aus diesem Grund wurde zusätzlich zum Bedrohungsmanagement die „Arbeitsgruppe Gefährderarbeit des runden Tisches Häuslicher Gewalt“ bestehend aus Vertretenden der Polizei, KESB, Amt für soziale Sicherheit (ASO), Frauenhaus AG/SO, der Staatsanwaltschaft, Gerichte, Sozialregionen und der Bewährungshilfe ins Leben gerufen.

Im Jahr 2014 wurden in der Schweiz über 20 verschiedene Instrumente zur Risikoeinschätzung verwendet.⁸ Die Instrumente ermitteln aufgrund von Angaben zum konkreten Fall eine Prognose für weitere Entwicklungen resp. für das Auftreten von Gewalttaten. Dies geschieht zum Teil computergestützt. Im einfachsten Fall wird mit einem Ampelsystem (grün, orange, rot) für ein bestimmtes Risiko gearbeitet. Oft kommt das Instrument erst zum Zug, wenn bereits ein Vorfall von einer bestimmten Schwere vorliegt (Index-Ereignis). Die Zahl der benötigten Angaben (Items) variiert stark. Die Informationen werden anhand der Vorakten, mit Gesprächen mit der gefährdenden Person und eventuell der gefährdeten Person gewonnen. Es bestehen grosse Unterschiede in Bezug auf die Anforderungen an die das Instrument anwendende Person. Es gibt Instrumente für die verschiedensten Bereiche eines Bedrohungsmanagements. In der Schweiz verbreitete Instrumente sind DyRIAS-Intimpartner (Dynamisches Risiko Analyse System), ODARA (Ontario Domestic Assault Risk Assessment), Patriarch (Assessment of Risk for Honour Based Violence) und RA-PROF (Radicalisation Profiling).

2.1.3 Anwendungsbereiche

Ein Bedrohungsmanagement kann sich mit einzelnen Typen kritischer Situationen befassen oder alle Risikosituationen für zielgerichtete Gewalt abdecken. Neben häuslicher Gewalt und Stalking spielen insbesondere Drohungen gegen Schulen, gegen die Verwaltung oder andere Institutionen sowie der gewalttätige Extremismus und die Radikalisierung eine Rolle. Für ein alle Gefahren umfassendes Bedrohungsmanagement, bei welchem alle relevanten Stellen im Kanton zusammenarbeiten, verwenden die SKP⁹ und verschiedene Kantone den Begriff «Kantonales Bedrohungsmanagement (KBM)».

Ein Bedrohungsmanagement ist möglich, wenn bereits ein strafbares Verhalten vorliegt. Es kommt aber vor allem dann zum Zuge, wenn ein Verhalten vorliegt, das strafrechtlich (noch) nicht fassbar ist, jedoch mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit zu einer Gewalttat führen könnte.¹⁰

2.1.4 Die drei Grundschrirte eines Bedrohungsmanagements

Die SKP und verschiedene Kantone verwenden die Kurzformel «Erkennen, Einschätzen und Entschärfen».¹¹

ERKENNEN: In der ersten Phase geht es darum, Warnsignale, die auf eine mögliche schwere Gewalttat hinweisen, zu erkennen. Dabei kann es sich z. B. um Drohungen handeln, von welchen etwa die Kinder- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) oder die Opferberatungsstellen erfahren. Ein anderes Signal können der Kauf einer Waffe, Drohungen oder die Einleitung eines Strafverfahrens sein. Je nach Ausgestaltung des Bedrohungsmanagements können nur Personen, die in einer Behörde oder Institution arbeiten, den nächsten Schritt einleiten oder auch Privatpersonen.

EINSCHÄTZEN: Die Einschätzung, ob ein Risiko für eine Gewalttat besteht und die Beurteilung des Risikogrades erfolgen je nach kantonaler Regelung mit standardisierten regelgeleiteten und validierten Instrumenten, wie es von der SKP empfohlen wird. Sie wird durch speziell geschulte Fachpersonen vorgenommen. Je nach kantonaler Organisation und Fallkons-

⁸ Ergebnisse der Umfrage der SKP (vgl. dazu unten Ziff. 2.5.1), Auswertung der kantonalen Umfrage mit ersten Folgerungen, Kurzfassung vom 13. Mai 2015

⁹ Siehe dazu Ziff. 2.5.1.

¹⁰ Vgl. Christian Schwarzenegger/Rahel Fischbacher/Mirjam Loewe-Baur/Jasmine Stössel, Häusliche Gewalt, rechtliche Instrumente zum Schutz der Opfer und ihre Wirksamkeit – unter besonderer Berücksichtigung des polizeilichen Gewaltschutzes, in Christian Schwarzenegger, Rolf Nägeli (Hrsg.), 7. Zürcher Präventionsforum – Häusliche Gewalt, Schulthess 2015, S. 46 ff.

¹¹ Siehe dazu die Homepage des Instituts Psychologie und Bedrohungsmanagement (I:P:Bm), abrufbar unter: www.i-p-bm.com (Stand: 1.6.2017).

tellation können verschiedene Behörden bzw. Institutionen beteiligt sein (siehe dazu nachfolgend 2.1.5). Das Verfahren ist oft mehrstufig, indem weitere Fachpersonen einbezogen werden.

ENTSCHÄRFEN: Die Fachleute, die das Risiko einschätzen, beraten die Behörden und Stellen, die an sie gelangt sind. Bei erhöhter Gefahr leitet die zuständige Stelle ein interdisziplinäres Fallmanagement ein. Dabei werden alle Massnahmen, die den beteiligten Stellen und Behörden zur Verfügung stehen und die im konkreten Fall zur Deeskalation geeignet sind, koordiniert. Erfordert die Gefahr noch kein Eingreifen, wird die weitere Entwicklung mit einem Monitoring begleitet. Insbesondere bei chronisch erhöhten Gefährdungslagen und mehrjährigem Monitoring kommt dem Schutzmanagement grosse Bedeutung zu.

2.1.5 Interdisziplinärer Prozess

Da das Risiko sich fortlaufend verändern kann, müssen die Entwicklung begleitet und das Bedrohungsmanagement als Prozess gesehen werden.

Alle drei Hauptetappen – Erkennen, Einschätzen und Entschärfen – verlangen ein Mitwirken der verschiedensten Behörden und Stellen. Je nach kantonaler Organisation und Fallkonstellation können folgende Stellen beteiligt sein:

- die Polizei (in der Funktion als Sicherheitspolizei oder als Strafverfolgungsbehörde),
- eine auf die vertiefte Gefahreinschätzung spezialisierte Fachstelle oder ein entsprechendes Gremium,
- die Staatsanwaltschaft,
- die Bewährungshilfe,
- die forensische Psychiatrie,
- die Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB),
- das kantonale Gleichstellungsbüro,
- die Interventions- bzw. Koordinationsstelle gegen häusliche Gewalt,
- die Opferberatungsstelle,
- die Täterberatungsstelle,
- das Eheschutzgericht,
- das Migrationsamt,
- das Frauenhaus,
- der Sozialdienst,
- die Suchtberatung,
- sowie weitere kantonale Stellen oder Dienste.

2.2 Häusliche Gewalt

2.2.1 Statistische Bedeutung¹²

Die polizeiliche Kriminalstatistik (PKS)¹³ zeigt seit 2009 jährlich bei diversen angezeigten Tatbeständen des Strafgesetzbuches (StGB)¹⁴ auf, ob sie mutmasslich unter Anwendung häuslicher Gewalt ausgeübt wurden. Dazu gehören Tötungsdelikte, Schwere Körperverletzung, Einfache Körperverletzung, Tötlichkeiten, Gefährdung des Lebens, Beschimpfung, Missbrauch einer Fernmeldeanlage, Drohung, Nötigung, Entführung/Freiheitsberaubung, Sexuelle Handlungen mit Kindern, Sexuelle Handlungen mit Abhängigen, Sexuelle Nötigung, Vergewaltigung, Schändung und weitere ausgewählte Artikel des StGB. In 38 % dieser Straf-

¹² Weiterführend dazu Informationsblatt Nr. 9 des EGB "Zahlen zu häuslicher Gewalt in der Schweiz" vom Juni 2017, abrufbar unter: www.ebg.admin.ch > Häusliche Gewalt > Publikationen > Informationsblätter Häusliche Gewalt (Stand: 5.7.2017).

¹³ Bei der PKS handelt es sich um eine Anzeigestatistik; die dort erfassten Personen gelten bis zu ihrer rechtskräftigen Verurteilung als unschuldig. Die PKS ist abrufbar unter: www.bfs.admin.ch > Bundesamt für Statistik (Stand: 1.6.2017).

¹⁴ SR 311.0

taten wurde eine häusliche Beziehung registriert.¹⁵ Von allen angezeigten vollendeten Tötungsdelikten im Jahr 2016 wurden 42,2 % (2015: 63,2 %) im häuslichen Bereich verübt, das sind 19 Tötungsdelikte (2015: 36).¹⁶ Von häuslicher Gewalt betroffen sind oft auch Kinder. Sie sind mitbetroffen, wenn Gewalt gegen eine mit ihnen im Haushalt lebende Person ausgeübt wird. Handelt es sich um körperliche Gewalt, kann deren Miterleben eine Form der psychischen Gewalt gegen das Kind darstellen (vgl. 2.3). Der Anteil angezeigter häuslicher Gewalt von Eltern gegen Kinder oder von Kindern gegen die eigenen Eltern beträgt 15,4 %.¹⁷ Grundsätzlich ist mit einer hohen Dunkelziffer an nicht entdeckter oder nicht angezeigter häuslicher Gewalt zu rechnen.¹⁸ Aus der Statistik geht demzufolge hervor, dass häusliche Gewalt ein verbreitetes Problem ist.

2.2.2 Unterschiedliche Definitionen

Eine genauere Betrachtung zeigt, dass für den Begriff häusliche Gewalt unterschiedliche Definitionen verwendet werden. Im Bundesrecht gibt es heute keine Legaldefinition. Das Strafrecht kennt Sonderregeln für die Verfolgung gewisser Delikte bei Vorliegen häuslicher Gewalt,¹⁹ definiert den Begriff jedoch nicht. Im Ausländerrecht wird in Zusammenhang mit dem Aufenthaltsrecht der Begriff «eheliche Gewalt» verwendet.²⁰

Das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt vom 11. Mai 2001 (sog. «Istanbul-Konvention») enthält eine Definition. Der Begriff häusliche Gewalt im Sinne des Übereinkommens umfasst «alle Handlungen körperlicher, sexueller, psychischer oder wirtschaftlicher Gewalt, die innerhalb der Familie oder des Haushalts oder zwischen früheren oder derzeitigen Eheleuten oder Partnerinnen beziehungsweise Partnern vorkommen, unabhängig davon, ob der Täter beziehungsweise die Täterin denselben Wohnsitz wie das Opfer hat oder hatte» (Art. 3 Bst. b des Übereinkommens).²¹

Einzelne Kantone haben den Begriff häusliche Gewalt definiert.²² Die Umschreibungen variieren im Einzelnen sehr stark. Bei der Umschreibung des massgebenden sozialen Nahraums wird auf folgende Sachverhalte abgestellt:

- Gewalt in einer Paarbeziehung (Ehe, eingetragene Partnerschaft, Lebenspartnerschaft) oder zwischen dem Ex-Paar innerhalb eines Jahres nach der Auflösung der Beziehung (NE); diese Umschreibung entspricht der Sichtweise des Strafgesetzbuches;
- Gewalt in einer Paarbeziehung, in einer Familie oder in einem Haushalt oder nach Auflösung der Beziehung (ohne zeitliche Befristung) (GE, VD, VS, ZH).

¹⁵ Vgl. Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS), Jahresbericht 2016, S. 40, vgl. FN 13 (Stand: 1.6.2017).

¹⁶ Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS), Jahresbericht 2016, S. 7, vgl. FN 13 (Stand: 1.6.2017).

¹⁷ Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS), Jahresbericht 2016, S. 41, vgl. FN 13 (Stand: 1.6.2017).

¹⁸ Vgl. Informationsblatt Nr. 9 des EGB «Zahlen zu häuslicher Gewalt in der Schweiz» vom Juni 2017, S. 2, vgl. FN 12 (Stand: 5.7.2017).

¹⁹ Einfache Körperverletzung, wiederholte Tötlichkeiten und Drohung stellen grundsätzlich Antragsdelikte dar. Sie werden aber von Amtes wegen verfolgt, wenn die Tat im Rahmen einer Paarbeziehung (d.h. während der Ehe, der eingetragenen Partnerschaft, der Lebenspartnerschaft oder zwischen dem Ex-Paar innerhalb eines Jahres nach der Auflösung der Paarbeziehung) oder an einer Person begangen wird, die unter der Obhut des Täters steht oder für die dieser zu sorgen hat, namentlich an einem Kind (Art. 123 Ziff. 2, 126 Abs. 2 und 180 Abs. 2 StGB). Art. 55a StGB enthält Sonderregeln für die Einstellung des Verfahrens, wenn die genannten Delikte oder eine Nötigung im Rahmen einer Paarbeziehung begangen werden.

²⁰ Art. 50 Abs. 2 AuG, SR 142.20

²¹ Das Parlament hat der Ratifikation am 16. Juni 2017 zugestimmt.

²² Im folgenden werden die Definitionen der Kantone ZH, VD, VS, NE und GE vorgestellt, vgl. ZH: § 2 des Gewaltschutzgesetzes vom 19. Juni 2006; VD: Art. 17 Loi du 24 février 2009 d'application de la loi fédérale du 23 mars 2007 sur l'aide aux victimes d'infractions (wird zurzeit überarbeitet); VS: Art. 2 Bst a des Gesetzes über Häusliche Gewalt (GhG) vom 18. Dezember 2015, NE: Art. 2 des Gesetzes vom 30. März 2004 zur Bekämpfung der Gewalt in Paarbeziehungen, Loi sur la lutte contre la violence dans les relations de couple (LVCouple); GE: Art 2 des Gesetzes des Kantons Genf über Häusliche Gewalt vom 16. September 2005, Loi sur les violences domestiques (LVD).

Berücksichtigt werden folgende Gewaltformen:

- physische, psychische oder sexuelle Gewalt (NE, VD, ZH),
- physische, psychische, sexuelle oder wirtschaftliche Gewalt (VS, GE).²³

Der Begriff «Gewalt» wird dabei ebenfalls unterschiedlich umschrieben.²⁴ Die Gewalt kann auch passiv ausgeübt werden, so z. B. durch die Vernachlässigung pflegebedürftiger Personen.

2.3 Bedrohungsmanagement bei häuslicher Gewalt

Das Bedrohungsmanagement bei häuslicher Gewalt weist spezifische Schwierigkeiten auf. Oft ist die bedrohte Person hin und her gerissen zwischen dem Wunsch nach Trennung von der gewalttätigen Person und jenem nach Weiterführung der Beziehung. Nicht nur das Opfer sondern auch die Täter bzw. Täterinnen zeigen häufig ein ambivalentes Verhalten, das für die häusliche Gewalt kennzeichnend sein kann. Beispielweise bemühen sie sich ernsthaft keine Gewalt mehr anzuwenden, werden aber kurze Zeit später erneut gewalttätig. Ausserdem schwankt die Gefährdung; oft kehrt vor dem Sturm vorübergehend Ruhe ein.²⁵ Die Massnahmen des Bedrohungsmanagements müssen der aktuellen Situation stetig angepasst werden.

Zentral ist der Umgang mit Kindern, die oft von häuslicher Gewalt direkt betroffen und zu schützen sind (vgl. dazu 2.2.1 und Po. Fehr [13.3881](#) vom 26.09.2013 «Stärkung der Kinder in der Opferhilfe»). Auch das Miterleben von Gewalt unter den Eltern bringt für die Kinder häufig gravierende Schwierigkeiten und kann eine Form der psychischen Gewalt darstellen. Die Bedürfnisse der Kinder sind deshalb im Rahmen eines Bedrohungsmanagements besonders zu berücksichtigen. Kinder, die durch ihre Eltern Gewalt erfahren, brauchen professionelle Hilfe, um ihre Erlebnisse und deren Folgen zu verarbeiten.²⁶ In vielen Kantonen ist immer die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) involviert, wenn Kinder (mit-) betroffen sind; sie wird über die Risikoanalyse informiert. Einzelne Instrumente zur Gefährdungseinschätzung berücksichtigen in verschiedenen Zusammenhängen, ob Kinder vorhanden sind. So wird mit dem Instrument ODARA erhoben, ob die gefährdende Person früher bereits Gewalt gegenüber einem Kind der gefährdeten Person angewendet hat, ob das Opfer ein biologisches Kind von einem anderen Mann hat und ob es mit einem Kind zusammenlebt.²⁷

Oft ist eine Begleitung der Familie oder von einzelnen Betroffenen über längere Zeit erforderlich. Schutzmassnahmen zugunsten der Gefährdeten stehen häufig im Vordergrund. Dabei geht es nicht nur um den Schutz vor Gewalt durch den (Ex-)Partner oder die (Ex-)Partnerin. Die schwierige emotionale Situation der gefährdeten Person birgt auch weitere Gefahren, wie die Vernachlässigung von Kindern, Selbstgefährdungen bis hin zu Suizid, in welchen auch die Kinder miteinbezogen werden können.

²³ VS präzisiert wie folgt: Häusliche Gewalt umfasst jede Verletzung oder Androhung einer Verletzung der körperlichen, sexuellen, psychischen oder wirtschaftlichen Integrität einer Person, die ihrer Gesundheit, ihrem Überleben, ihrer Entwicklung oder ihrer Würde tatsächlich oder potenziell schadet.

²⁴ In ZH wird auch mehrmaliges Belästigen, Auflauern oder Nachstellen explizit miteingefasst. VD spricht von einem ensemble d'actes, de paroles ou de comportements qui portent atteinte à l'intégrité physique, psychique ou sexuelle. VS erwähnt explizit, dass die Gewalt ausgeübt oder angedroht werden kann.

²⁵ Vgl. FN 6.

²⁶ In diesem Zusammenhang kann beispielhaft auf die im Kanton Zürich stattfindenden Projekte KidsCare (Verein Pinocchio) und KidsPunkt (Jugendsekretariat Winterthur) hingewiesen werden, welche Unterstützung für Kinder, die Gewalt zwischen ihren Eltern miterleben, anbieten, vgl. Patrik Manzoni, Der Zyklus der Gewalt - Der Zusammenhang zwischen häuslicher Gewalt gegen Kinder und späterer Delinquenz, in: Christian Schwarzenegger/Rolf Nægeli, Aches Zürcher Präventionsforum - Kinder als Opfer von Kriminalität - Aktuelle kriminalpräventive Ansätze, Zürich/Basel/Genf 2015, S. 44 f.

²⁷ Risk-Assessment bei Häuslicher Gewalt, Vortrag von Astrid Rossegger und Jérôme Endrass, abrufbar unter: www.ebg.admin.ch > Das EBG > Veranstaltungen, Download Tagungs-Unterlagen, Nationale Konferenz 2012, Referat 1 (Stand: 1.6.2017).

Ein Bedrohungsmanagement dient der Identifikation von akuten Fällen. Weniger akute, jedoch als gefährlich erkannte Fälle müssen ebenfalls interdisziplinär und niederschwellig begleitet werden. Diesbezüglich erfüllen die kantonalen Interventions- bzw. Koordinationsstellen Häusliche Gewalt eine unerlässliche strategische Aufgabe mit ihren Kooperationsgremien, namentlich zur Gewährleistung, Steuerung, Koordination und Überprüfung der Zusammenarbeit aller mit häuslicher Gewalt befassten Behörden und Beratungsstellen. Diese Aufgaben können nicht durch operative Stellen des Bedrohungsmanagements erfüllt werden.

2.4 Qualitätskontrolle und Hilfsmittel²⁸

2.4.1 Zertifizierung von Bedrohungsmanagements auf europäischer Ebene

Die Ausbildung von Fachleuten und bestimmte Standards werden von der Association of European Threat Assessment Professionals (AETAP)²⁹ gefördert. Sie bietet Zertifizierungen für Einzelpersonen und Organisationen an. Voraussetzungen für die Zertifizierung einer Organisation sind u.a.:

- Bekenntnis der Leitung zum Bedrohungsmanagement,
- Beschreibung der Prozesse und Strategien des seit mindestens einem Jahr laufenden Bedrohungsmanagements,
- systematische Gefährdungsanalysen,
- sichere und vertrauliche Aufbewahrung der Falldokumentationen,
- professionelle Mitarbeitende mit entsprechenden Entscheidungskompetenzen.

2.4.2 Arbeitsgrundlagen des Netzwerks Women Against Violence (WAVE)

Das Netzwerk Women Against Violence (WAVE) hat im Jahr 2010 im Rahmen der Daphne-Förderprogramme der Europäischen Kommission unter dem Titel «Protect I» eine Studie zur Identifizierung und zum Schutz hochgefährdeter Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt publiziert, die acht Länder umfasst.³⁰ Neben terminologischen Klärungen werden insbesondere zahlreiche Instrumente zur Gefährlichkeitseinschätzung im Rahmen von Beziehungen vorgestellt. Im Jahr 2012 wurden unter dem Titel «Protect II» Schulungsunterlagen zur Stärkung der Handlungskompetenz bei Gefährdungseinschätzung und Sicherheitsmanagement zum Schutz hochgefährdeter Gewaltbetroffener veröffentlicht.³¹

2.5 Arbeiten zum Bedrohungsmanagement auf interkantonaler Ebene

2.5.1 Umfrage der Schweizerischen Kriminalprävention

Die Gefahrenabwehr und das dazu verwendete Bedrohungsmanagement sind primär Sache der Polizei,³² für welche die Kantone zuständig sind. Um eine Übersicht über den Stand der Arbeiten in den Kantonen zu erhalten, führte die SKP im Herbst 2014 eine Umfrage bei allen Kantonen durch.³³ Die SKP berücksichtigte folgende sechs Aspekte zur Beurteilung, ob in einem Kanton bereits ein «Kantonales Bedrohungsmanagement KBM» besteht:

- Gesetzliche Grundlagen sind vorhanden (inkl. betreffend die Bearbeitung von Personendaten).

²⁸ Siehe dazu Egger/Jäggi/Guggenbühl, Massnahmen zur Bekämpfung von Stalking: Übersicht zu national und international bestehenden Praxismodellen, Bern 2017, S. 50 ff.

²⁹ www.aetap.eu (Stand: 1.6.2017)

³⁰ <http://ec.europa.eu> (European Commission > Justice > Grants > Daphne project search (Stand: 1.6.2017)

³¹ Vgl. FN 30.

³² Vgl. Gabriele Berger, Zusammenarbeit von Polizei und Staatsanwaltschaft im Schnittbereich von Gefahrenabwehr und Strafverfolgung, in: Forum poenale, Bern, Jg. 9 (2016), H. 6, S. 343 ff.

³³ Die Ergebnisse und weitere Informationen wurden in SKP INFO 2 /2015 «Thema Kantonales Bedrohungsmanagement» veröffentlicht, abrufbar unter: www.skppsc.ch > Downloads (Stand: 1.6.2017).

- Eine Falldokumentation zu Personen mit erhöhter Gefährlichkeit ist vorhanden; der Zugriff ist im Krisenfall einfach und schnell möglich.
- Es wird eine systematische Risikoabklärung mit evaluierten Instrumenten³⁴ eingesetzt.
- Das Vorgehen ist vernetzt: Alle wesentlichen Institutionen sind in den Krisen- und Fallteams vertreten.
- Die Kontinuität ist gesichert: Die Verantwortlichkeiten sind abstrakt geregelt; neue Mitarbeitende werden geschult.
- Es handelt sich um ein umfassendes KBM, d.h. alle Formen von zielgerichteter Gewalt werden erfasst, insbesondere angedrohte Gewalttaten in Zusammenhang mit häuslicher Gewalt sowie Drohungen, welche die Verwaltungs- oder Schulsicherheit gefährden.

Im Zeitpunkt der Umfrage im Herbst 2014 verfügten erst die Kantone Solothurn und Zürich über ein etabliertes KBM.³⁵ In Zürich wurde zudem ein Pilotprojekt für eine Fachstelle Forensic Assessment als Bestandteil der KBM-Strukturen durchgeführt. Andere Kantone befanden sich in unterschiedlichen Planungsphasen und ein paar Kantone fassten damals kein KBM ins Auge. Für den Datenaustausch und die Verwaltung der Daten stützten sich die Kantone nach der Umfrage einerseits auf die Artikel 75 der Strafprozessordnung (StPO)³⁶. Andererseits spielten das kantonale Polizei- und Datenschutzrecht sowie zum Teil weitere kantonale Erlasse wie das Gesundheitsgesetz eine wichtige Rolle. Die erforderlichen Rechtsgrundlagen im kantonalen Recht waren bereits geschaffen worden oder in Vorbereitung. Es wurde auch erwähnt, dass es sehr wichtig sei, die rechtsanwendenden Stellen über die Rechtslage zu informieren.

Offen blieben nach dieser Umfrage u.a. die Fragen, weshalb so zahlreiche unterschiedliche Analyseinstrumente zur Risikoeinschätzung und zur Rückfallprognose verwendet werden und wie der Austausch von Daten bei interkantonalen Fällen funktioniert. Ziel der Umfrage war nicht nur eine Übersicht über den Stand der Arbeiten. Die Ergebnisse sollten auch dem Wissenstransfer und der Koordination zwischen den Kantonen dienen. Heute besteht eine polizeiliche Erfahrungsgruppe, welche gemeinsam durch die Kantone Solothurn und Zürich geleitet wird. Im Juni 2017 fand der vierte jährliche Erfahrungsaustausch in Zürich statt. Der Erfahrungsgruppe gehören KBM-Fachpersonen von nahezu allen Kantonen an.

2.5.2 Ausbildungen

In letzter Zeit wurden für verschiedene Zielgruppen Ausbildungen angeboten. So führte zum Beispiel die Berner Fachhochschule im Jahr 2014 einen Kurs für Opferhilfefachleute aus der ganzen deutschen Schweiz zur Risikoevaluation durch. Dieser Kurs wurde vom Bundesamt für Justiz mit Finanzhilfe nach dem Opferhilfegesetz (OHG) unterstützt. Im Januar 2017 bot die Kantonspolizei Zürich zusammen mit Bern, Solothurn und Neuenburg unter der Führung des Schweizerischen Polizeiinstituts in Neuenburg einen 4-tägigen Ausbildungsgang in deutscher Sprache zum Bedrohungsmanagement für Polizeiangehörige an; für 2018 soll dieser Kurs auch für Staatsanwältinnen und Staatsanwälte offen stehen. Daneben gibt es internationale und lokale Ausbildungsgänge sowie Vorträge.

2.6 Arbeiten auf Bundesebene mit Bezug zum Bedrohungsmanagement

2.6.1 Ratifikation der Istanbul-Konvention

Die Bundesversammlung hat die Ratifikation des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt vom 11. Mai 2001

³⁴ Vgl. dazu Sonja Müller, Risikoeinschätzungsinstrumente – Nutzen und Bedeutung in der polizeilichen Praxis, in: Christian Schwarzenegger, Rolf Nägeli (Hrsg.), 7. Zürcher Präventionsforum – Häusliche Gewalt, Schulthess 2015, S. 99 ff.

³⁵ Zum Stand der kantonalen Bedrohungsmanagements im April 2017 siehe Ziffer 3, wobei nicht geprüft wurde, ob die Bedrohungsmanagements den SKP Kriterien entsprechen.

³⁶ SR 312.0

(sog. «Istanbul-Konvention») am 16. Juni 2017 beschlossen.³⁷ Die Istanbul-Konvention verpflichtet die Vertragsstaaten u.a. dafür zu sorgen, dass «Gefährdungsanalysen» vorgenommen werden und ein «Gefahrenmanagement» gesichert ist (Art. 51). Der Bundesrat hat in der Botschaft darauf hingewiesen, dass diese beiden Aufgaben in erster Linie den Kantonen obliegen.³⁸ Artikel 27 und 28 der Konvention befassen sich mit Melderechten, wenn die Gefahr besteht, dass eine schwere Gewalttat verübt wird.

2.6.2 Entwurf für ein Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen³⁹

Der Bundesrat will mit verschiedenen Änderungen des Zivilgesetzbuchs (ZGB), der Zivilprozessordnung (ZPO), des Strafgesetzbuchs (StGB) und des Militärstrafgesetzes (MStG) den Schutz von gewaltbetroffenen Personen verbessern.⁴⁰ Die vorgeschlagenen Neuerungen sind für das Bedrohungsmanagement in den Kantonen von Bedeutung.

Heute kann das Zivilgericht nach der «zivilrechtlichen Gewaltschutznorm» (Art. 28b ZGB) diverse Massnahmen zum Schutz gegen Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen anordnen, insbesondere ein Annäherungsverbot, ein Rayonverbot, ein Kontaktverbot oder die Ausweisung aus der gemeinsamen Wohnung. Diese Massnahmen werden mit der Revisionsvorlage gestärkt. Einerseits soll künftig im Zivilverfahren eine elektronische Überwachung zur Durchsetzung von zivilrechtlichen Kontakt- und Rayonverboten angeordnet werden können.⁴¹ Andererseits werden heutige prozessuale Hindernisse beseitigt: Gemäss Entwurf soll neu das Schlichtungsverfahren, das dem vereinfachten Verfahren vorausgeht, entfallen⁴² und im Entscheidverfahren sollen keine Gerichtskosten mehr auferlegt werden⁴³. Ausserdem soll der Informationsaustausch zwischen den Behörden gefördert werden, indem das Gericht verpflichtet wird, den Entscheid über zivilrechtliche Gewaltschutzmassnahmen der KESB und der kantonalen Interventions- bzw. Koordinationsstelle Häusliche Gewalt sowie weiteren Behörden und Dritten mitzuteilen, soweit dies für die Erfüllung ihrer Aufgabe oder zum Schutz der klagenden Person (Opfer) notwendig erscheint oder der Vollstreckung des Gerichtsentscheidings dient.⁴⁴

Im Bereich von Strafverfahren wegen einfacher Körperverletzung, wiederholter Tötlichkeiten, Drohung oder Nötigung in Paarbeziehungen (Art. 55a StGB und 46b MStG) soll der Staatsanwaltschaft bzw. dem Gericht mehr Ermessen zukommen. Die Sistierung, Wiederanhandnahme oder Einstellung des Strafverfahrens ist nach dem Entwurf nicht mehr ausschliesslich von der Willensäusserung des Opfers abhängig. Die Verantwortung soll vielmehr bei der Behörde liegen. Bei ihrem Entscheid muss sie neben der Erklärung des Opfers auch weitere Umstände prüfen und beurteilen, ob die Sistierung geeignet erscheint, die Situation des Opfers zu stabilisieren oder zu verbessern. Sie muss also die Erfolgsaussichten der Sistierung abschätzen und beispielsweise beurteilen, ob die Risiken eines erneuten Übergriffs grösser oder geringer geworden sind. Eine entsprechende Einschätzung ist möglicherweise bereits ein erstes Mal von der für das Bedrohungsmanagement bei häuslicher Gewalt zuständigen Stelle vorgenommen worden und kann im Strafverfahren beigezogen oder aktualisiert werden. Die Risikobeurteilung kann dazu führen, dass das Strafverfahren nicht sistiert wird und

³⁷ Vgl. BBl 2017 4275.

³⁸ Botschaft vom 2. Dezember 2016 zur Genehmigung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention), BBl 2017 185 ff., 253

³⁹ Entwurf zum Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen abrufbar unter: www.bj.admin.ch > Häusliche Gewalt (Stand: 1.6.2017)

⁴⁰ Botschaft des Bundesrates vom 11. Oktober 2017 zum Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen, vgl. FN 39.

⁴¹ Vgl. FN 39, Art. 28c E-ZGB.

⁴² Vgl. FN 39, Art. 198 Bst. a^{bis} E-ZGB.

⁴³ Vgl. FN 39, Art. 114 Bst. g E-ZPO.

⁴⁴ Vgl. FN 39, Art. 28b Abs. 3^{bis} E-ZGB.

dass strafprozessuale Massnahmen zur Verhinderung von Wiederholungstaten weiterhin eingesetzt werden. In die Prüfung miteinzubeziehen ist auch, ob Kinder betroffen sind, was entsprechende Abklärungen mit Datenaustausch voraussetzen kann. Gemäss dem Entwurf kann die Behörde die beschuldigte Person für die Zeit der Sistierung zudem dazu verpflichten, ein Lernprogramm gegen Gewalt zu besuchen. In diesem Zusammenhang scheint ein Informationsaustausch mit der für das Bedrohungsmanagement zuständigen Stelle sinnvoll, damit die Notwendigkeit eines solchen Programms beurteilt und die verschiedenen Massnahmen aufeinander abgestimmt werden können. Es ist daher vorgesehen, dass die Strafbehörde die für häusliche Gewalt zuständige kantonale Stelle über die getroffenen Massnahmen informiert. Schliesslich soll das Strafverfahren nicht mehr sistiert werden können, wenn Verdacht auf wiederholte Gewalt in der Paarbeziehung besteht (d.h. die beschuldigte Person bereits wegen bestimmter Verbrechen oder Vergehen in der aktuellen oder einer früheren Paarbeziehung verurteilt worden ist).

2.6.3 Postulat Feri 14.4204 «Bekämpfung von Stalking in der Schweiz verbessern»

Ebenfalls von Interesse für das kantonale Bedrohungsmanagement ist der Bericht des Bundesrates vom 11. Oktober 2017 zu einem Vorstoss, der einen Überblick über erfolgreiche nationale und internationale Massnahmen im Kampf gegen Stalking gibt.

2.6.4 Postulat Feri 12.3206 «Grundlagen für ein Screening zu innerfamiliärer Gewalt bei Kindern durch Gesundheitsfachpersonen»

In Beantwortung des am 15. März 2012 überwiesenen Postulats wird der Bundesrat einen Bericht verfassen über den Stand der Umsetzung von Screenings zu innerfamiliärer Gewalt bei Kindern im schweizerischen Gesundheitswesen und basierend darauf bei Bedarf Empfehlungen zur Umsetzung entwickeln. Ziel der Postulantin ist es, dass von häuslicher Gewalt betroffene Kinder frühzeitig erfasst und gemäss ihren individuellen Bedürfnissen unterstützt werden. Systeme zur Früherkennung von Gewalt an Kindern und zum Bedrohungsmanagement ergänzen sich gegenseitig.

2.6.5 Postulat Amarelle 14.4026 «Medizinische Versorgung bei häuslicher Gewalt. Politische Konzepte und Praktiken der Kantone sowie Prüfung eines ausdrücklichen Auftrages im Opferhilfegesetz»

Mit dem am 5. Mai 2015 überwiesenen Postulat wird der Bundesrat beauftragt, eine Bestandsaufnahme über die politischen Konzepte und Praktiken der Kantone bei der medizinischen Versorgung in Fällen von häuslicher Gewalt zu erstellen. Ferner soll analysiert werden, ob im Opferhilfegesetz (OHG) ein entsprechender Auftrag explizit verankert werden soll. Das Postulat bezweckt u.a. die verbesserte Früherkennung von Opfern von häuslicher Gewalt sowie die Thematisierung der Falldokumentation zur Beweissicherung.

2.6.6 Abklärungen betreffend niederschwelligeren Zugang zur Opferhilfe

Der Bundesrat hat aufgrund des Postulats Fehr 09.3878 «Mehr Anzeigen, mehr Abschreckung» einen Bericht erarbeitet.⁴⁵ Darin wird aufgezeigt, dass die Erreichbarkeit und Sichtbarkeit der Opferhilfeberatungsstellen in der Schweiz noch verstärkt werden könnten. Eine einheitliche Telefonnummer für die Opferhilfe und die Förderung eines vereinfachten Zugangs zu den Unterstützungsangeboten über das Internet könnten Mittel sein, um für Opfer von Straftaten in der ganzen Schweiz einen niederschwelligeren Zugang zu den bestehen-

⁴⁵ Der Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Fehr 09.3878 «Mehr Anzeigen, mehr Abschreckung» vom 27. Februar 2013 ist abrufbar unter: www.bj.admin.ch > Opferhilfe > Publikationen (Stand: 1.6.2017)

den Opferberatungsangeboten zu schaffen. Das BJ hat darauf basierend eine Machbarkeitsstudie in Auftrag gegeben.

2.6.7 Empfehlungen aus der Evaluation des Opferhilfegesetzes

Auf vermehrte institutionalisierte und interdisziplinäre Zusammenarbeit zielen schliesslich auch zwei Empfehlungen aus der Evaluation⁴⁶ des OHG vom Dezember 2015:⁴⁷

- Schaffung von regelmässigen «Runden Tischen» oder ähnlichen Gefässen, um die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Institutionen zu verbessern; diese Empfehlung richtet sich an die Kantone;
- im Hinblick auf die Beratung und Betreuung von Kindern: Überprüfung und gegebenenfalls Verbesserung der Vernetzung zwischen Beratungsstellen, den KESB und Strafverfolgungsbehörden; diese Empfehlung richtet sich an Bund und Kantone.

3 Ergebnisse der Umfrage des BJ

3.1 Vorgehen

Das BJ erkundigte sich im Sommer und erneut im April 2017 über die Kontaktpersonen der Kantonalen Koordinations-, Interventions- und Fachstellen Häusliche Gewalt (Mitglieder der SKHG) und der übrigen designierten kantonalen Stellen Häusliche Gewalt nach dem Vorhandensein und der Ausgestaltung eines Bedrohungsmanagements in den Kantonen. Die folgenden Ausführungen zeigen die Ergebnisse dieser Umfragen.

3.2 Kantone mit Bedrohungsmanagement bei häuslicher Gewalt

Dreizehn Kantone haben angegeben, über ein Bedrohungsmanagement bei häuslicher Gewalt zu verfügen. Meistens handelt es sich um ein umfassendes «Kantonales Bedrohungsmanagement KBM» im Sinne der Empfehlungen der SKP. Ein Bedrohungsmanagement ausschliesslich für häusliche Gewalt haben die Kantone Wallis und Zug eingerichtet. Die Organisationsmodelle unterscheiden sich deutlich voneinander.

Kanton	Art des Bedrohungsmanagements	Zentrale Zuständigkeit
BE	KBM ⁴⁸	Polizei
BL	KBM	Verwaltung (Sicherheitsdirektion) ⁴⁹
GL	KBM	Polizei
LU	KBM	Polizei und Verwaltung (Justiz- und Sicherheitsdirektion: Koordinationsstelle)
NE	KBM	Polizei
SH	KBM	Polizei
SO	KBM	Polizei
SZ	KBM	Polizei
TG	KBM	Polizei

⁴⁶ Die Evaluation wurde im Auftrag des BJ vom Institut für Strafrecht und Kriminologie der Universität Bern, Prof. Jonas Weber durchgeführt. Die Studie «Evaluation des Opferhilfegesetzes» vom 21. Dezember 2015 ist abrufbar unter: www.bj.admin.ch > Opferhilfe > Publikationen (Stand: 1.6.2017)

⁴⁷ Empfehlung 26 (an die Kantone) und Empfehlung 7 (an Bund und Kantone), vgl. Kap. 9, Zusammenstellung der Empfehlungen, S. 124 ff.

⁴⁸ Siehe dazu die Anmerkungen unter Ziff. 3.3.

⁴⁹ Siehe aber Ziff. 4.2.5.

TI	KBM	Polizei
VS	ausschliesslich häusliche Gewalt	Verwaltung (Kantonales Amt für Gleichstellung und Familie)
ZG	ausschliesslich häusliche Gewalt	Polizei
ZH	KBM	Polizei

3.3 Kantone mit Vorarbeiten

Im Zeitpunkt der Umfrage arbeiteten acht Kantone mehr oder weniger fortgeschritten an einem Bedrohungsmanagement (AG, GE, FR, NE, NW, OW, SG, VD). Die Kantone Genf und Graubünden prüften, ob die Implementierung eines Bedrohungsmanagements sinnvoll sei.

Die Mehrheit der Kantone bevorzugte im Zeitpunkt der Umfrage ein umfassendes KBM im Sinne der Empfehlungen der SKP. Auf die Bekämpfung der häuslichen Gewalt hingegen fokussierte man sich in den Kantonen Freiburg, Genf und Waadt. Im Kanton Waadt wurde an einem Gesetz zur Bekämpfung der häuslichen Gewalt gearbeitet, das ein Bedrohungsmanagement einführen soll. Im Kanton Freiburg war ein Konzept in Arbeit, das sich am englischen System MARAC⁵⁰ und am Pilotprojekt für ein Nottelefon in Seine St-Denis orientiert.

Im Kanton St. Gallen wurde untersucht, ob ein KBM oder drei getrennte Systeme (Häusliche Gewalt, Schule, Verwaltungssicherheit) eingeführt werden sollen. Bedrohungsmanagements in den Bereichen Schule und Verwaltungssicherheit existierten bereits. Im Bereich Häusliche Gewalt war ein Pilotprojekt durchgeführt worden.

Im Kanton Appenzell Ausserrhoden wurde eine Konzeptskizze «Netzwerk Gewaltschutz» erarbeitet. Was daraus entsteht, insbesondere ob es sich um eine Art Bedrohungsmanagement handeln könnte, war noch ungewiss.

Diverse Kantone, die bereits ein Bedrohungsmanagement implementiert haben, waren daran, dieses im Sinne der Kriterien der SKP zu optimieren und Mängel zu beseitigen.⁵¹

3.4 Personal und Ressourcen

Die meisten Kantone anerkennen zwar den Bedarf nach einem Bedrohungsmanagement. Oft stellen jedoch die Ressourcen sowie das knappe Personal Hindernisse bei der Durchsetzung dar.

3.5 Kantonale Rechtsgrundlagen zum Datenaustausch

Die kantonalen Behörden wenden ihr jeweiliges kantonales Datenschutzrecht an. Wird ein umfassendes KBM angestrebt, so wird oft das kantonale Polizeigesetz geändert, z.T. in Verbindung mit einer Revision des Gesundheitsgesetzes oder des kantonalen Datenschutzgesetzes. Jene Kantone, die ein Bedrohungsmanagement zur Bekämpfung der häuslichen Gewalt anstreben, schaffen ein entsprechendes kantonales Spezialgesetz.

⁵⁰ Multi Agency Risk Assessment Conferences. Dieses im Vereinigten Königreich ab 2003 eingeführte System wurde an der Nationalen Fachtagung Häusliche Gewalt des EBG im Jahr 2012 vorgestellt. Es ist auf hoch gefährdete Opfer häuslicher Gewalt beschränkt. Fälle von häuslicher Gewalt werden von Sondergerichten beurteilt. Dem Opfer wird nach dem Notfall für kurze Zeit ein Independent Domestic Violence Advisor (IDVA) zur Seite gestellt, meist durch die Polizei. Dabei wird auch der Gesundheitszustand des Opfers routinemässig erhoben. Die Aufgaben des IDVA sind die Beseitigung des unmittelbaren Sicherheitsrisikos sowie der Hindernisse beim Zugang zu Leistungen. Er berät und unterstützt das Opfer. Er (oder die Polizei) identifiziert das Risiko (Checkliste), beurteilt es (3 Gefahrenstufen) und organisiert bei besonders hohem Risiko die MARAC-Treffen, an welchen ein multi-institutioneller Sicherheitsplan erstellt und umgesetzt wird. Der Vorsitz wird meist von der Polizei übernommen.

⁵¹ Der Kanton Bern hatte z. B. ein umfassendes Bedrohungsmanagement, kam jedoch nach eingehender Analyse im Jahr 2016 zum Schluss, dass die Voraussetzungen der SKP noch nicht erfüllt seien. Demzufolge sollten u.a. die Verantwortlichkeiten sowie die Prozesse konkreter geregelt werden.

3.6 Umgang mit interkantonalen Fällen und Schweizer Strafprozessordnung

Fälle, bei denen die gefährdende Person und die bedrohte Person in verschiedenen Kantonen wohnen, kommen oft vor. Betreffend Rechtsgrundlagen wird darauf hingewiesen, dass sich beim Austausch über die Kantonsgrenzen hinweg jeder Kanton auf seine eigenen Rechtsgrundlagen stützen muss. Der Austausch zwischen den Kantonen funktioniert dann gut, wenn die Zusammenarbeit aufgrund mehrerer Fälle eingespielt ist.⁵²

Schwierigkeiten ergeben sich, wenn ein Kanton keinerlei Ansätze für ein Bedrohungsmanagement eingerichtet hat und sich auf die Möglichkeiten nach der Strafprozessordnung (StPO) beschränkt. Die StPO kommt dann zur Anwendung, wenn (zumindest) ein Verdacht vorliegt, dass eine strafbare Handlung begangen worden ist. Da das Bedrohungsmanagement der Verhinderung von Straftaten dient, kommt die StPO nicht in allen Fällen als Handlungsgrundlage in Betracht.

Gemäss der StPO ist unter bestimmten Voraussetzungen eine polizeiliche Anhaltung oder vorläufige Festnahme möglich (Art. 215 und 217 ff. StPO). Zu diesem Zweck ist auch das Betreten von Häusern und Wohnungen zulässig (Art. 213 StPO). Wenn ein Strafverfahren hängig ist, verfügen die Strafverfolgungsbehörden über Möglichkeiten, mit denen weitere Straftaten verhindert werden können. So können bei Wiederholungsgefahr Untersuchungs- und Sicherheitshaft angeordnet werden (Art. 221 Abs. 1 Bst. c StPO). Dieser Haftgrund dient auch der Gefahrenabwehr. Zudem kann Haft wegen Ausführungsgefahr angeordnet werden, wenn ernsthaft zu befürchten ist, eine Person werde ihre Drohung, ein schweres Verbrechen auszuführen, wahrmachen (Art. 221 Abs. 2 StPO). Dieser Haftgrund setzt keinen Verdacht auf eine begangene Straftat voraus, sondern dient allein der Prävention. Daneben sind Schutzmassnahmen für Zeuginnen und Zeugen sowie Auskunftspersonen möglich, wenn sie sich durch die Mitwirkung im Verfahren einer erheblichen Gefahr für Leib und Leben aussetzen (Art. 149 StPO und Bundesgesetz vom 23. Dezember 2011 über den ausserprozessualen Zeugenschutz, ZeugSG, SR 312.2). Die Strafbehörden informieren die Sozial- und Vormundschaftsbehörden über eingeleitete Strafverfahren sowie über Strafentscheide, wenn dies zum Schutz einer beschuldigten oder geschädigten Person oder ihrer Angehörigen erforderlich ist (Art. 75 Abs. 2 StPO). Bund und Kantone können die Strafbehörden zu weiteren Mitteilungen an Behörden verpflichten oder berechtigen (Art. 75 Abs. 4 StPO).

3.7 Einschätzungen zum Bundesrecht

Aus den Kantonen, die ein Bedrohungsmanagement bei häuslicher Gewalt eingerichtet haben oder ein solches planen, gingen keinerlei Hinweise auf Hindernisse im Bundesrecht ein, die eine Änderung des Bundesrecht erfordern. Es bestanden jedoch zum Teil Unsicherheiten in Bezug auf die datenschutzrechtlichen Grundlagen zur Zusammenarbeit zwischen den Behörden (siehe dazu unten Ziffer 5). Das Gleiche gilt für den interkantonalen Austausch (siehe dazu oben Ziffer 3.6).

4 Beispiele für Bedrohungsmanagements

4.1 Kanton Zürich

4.1.1 Anwendungsbereich des Bedrohungsmanagements

Das Bedrohungsmanagement im Kanton Zürich umfasst alle Konstellationen von Gefährdungssituationen; es beschränkt sich nicht auf Fälle von häuslicher Gewalt.⁵³

⁵² Z. B. arbeiten die Kantone SH, SO und ZH eng zusammen.

⁵³ Über das Bedrohungsmanagement im Kanton Zürich informiert die Website www.kbm.zh.ch (Stand: 1.6.2017).

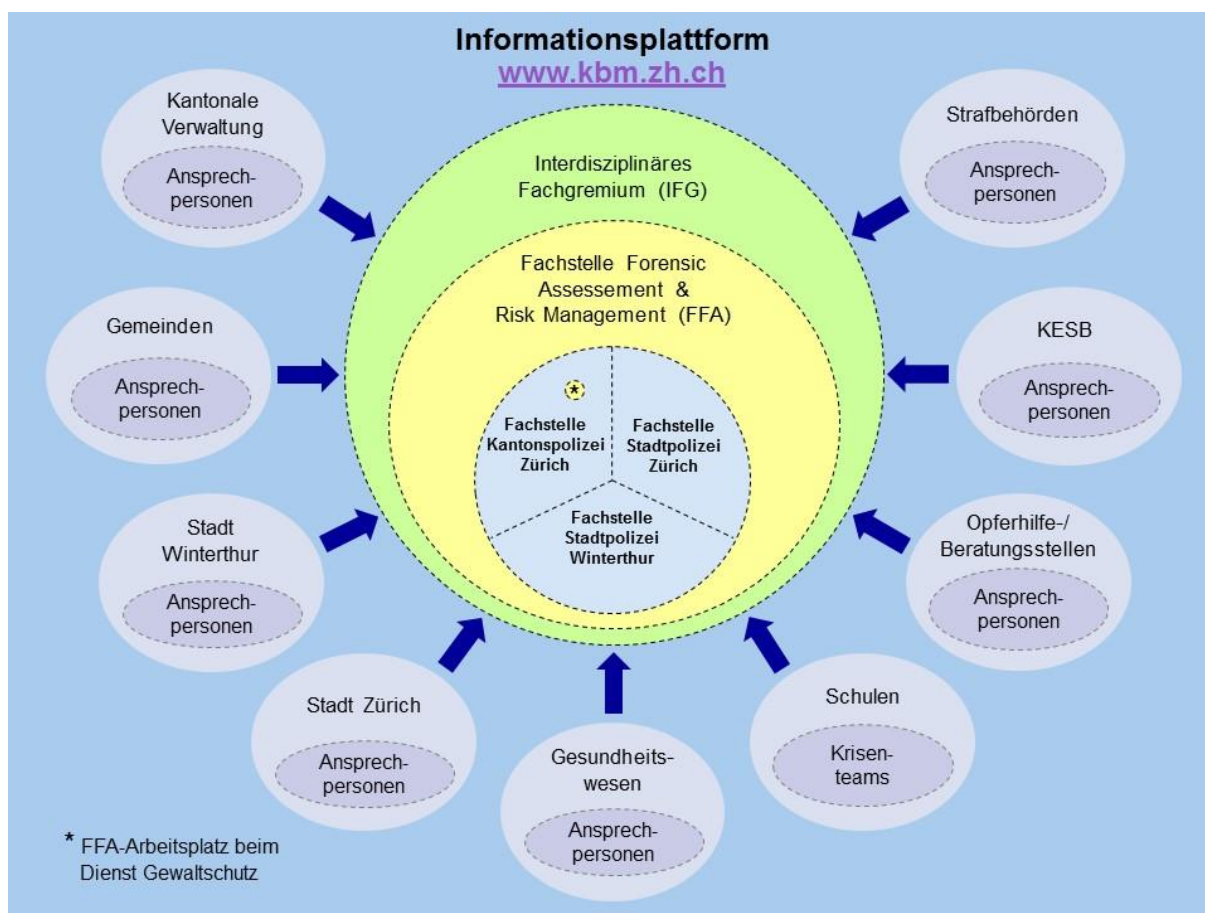
Die Fallzahlen haben sich wie folgt entwickelt:

Jahr	Zahl der Bedrohungsmanagementfälle
2012	177
2013	268
2014	293
2015	431
2016	397

In rund 50 % der Fälle ging es um häusliche Gewalt.

Das Bedrohungsmanagement im Kanton Zürich umfasst auch Fälle von Stalking. In diesem Bereich waren im Jahre 2016 18 Fälle zu bearbeiten; davon 13 vor dem Hintergrund von häuslicher Gewalt.

4.1.2 Das Zürcher Modell im Überblick



4.1.3 Rechtliche Grundlagen

Der Regierungsrat des Kantons Zürich beschloss am 20. Juni 2012⁵⁴ in den nächsten drei Jahren Gewaltschutz und Gewaltbekämpfung als Schwerpunkt zu bearbeiten. Die Federführung wurde der Kantonspolizei übertragen. Im Kanton Zürich stellt die Kantonspolizei nicht nur Straftaten fest und klärt sie nach Massgabe der Strafprozessordnung auf, sondern ist auch vom kantonalen Polizeigesetz explizit beauftragt, strafbare Handlungen zu verhüten.

Kantonale Rechtsgrundlagen für den Datenaustausch finden sich im kantonalen Datenschutzgesetz, im Polizeigesetz, im Gesundheitsgesetz, im Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation und in weiteren Erlassen.

Neue rechtliche Grundlagen für das Bedrohungsmanagement waren nicht erforderlich.

4.1.4 Abläufe und Strukturen

In jedem Amt, in jeder Fachstelle und in jeder Institution des Kantons wird mindestens eine Person als Ansprechperson bestimmt. Zurzeit gibt es rund 320 Ansprechpersonen. Die Ansprechperson nimmt eine Erstbewertung vor; sie ist entsprechend geschult.

Bei Bedarf leitet die Ansprechperson die Informationen an die Polizei weiter. In den Städten Zürich und Winterthur ist die jeweilige Stadtpolizei zuständig für Gewaltschutzfälle und im übrigen Kantonsgebiet die Fachstelle der Kantonspolizei. Diese Stellen (und bei einem Strafverfahren die Staatsanwaltschaft) nehmen die Gefährlichkeitseinschätzung vor.

Polizei und Staatsanwaltschaft können im Einzelfall die Unterstützung durch die Fachstelle Forensic Assessment & Riskmanagement (FFA)⁵⁵ der Psychiatrischen Universitätsklinik beanspruchen. Sie verfügt über forensisch-psychiatrisches Fachwissen für die vertiefte Gefährlichkeitseinschätzung und zur Beurteilung geeigneter Interventionsformen. Die Fachstelle ist der Gesundheitsdirektion unterstellt, hat aber einen Arbeitsplatz im gleichen Gebäude wie die Fachstelle der Kantonspolizei.

Die Polizei kann in komplexen Fällen ein interdisziplinäres Fachgremium einsetzen, das in Fallkonferenzen geeignete Massnahmen zur Entschärfung der Situation sucht, welche von der zuständigen Stelle angeordnet werden, sofern dies erforderlich ist.

4.1.5 Umgang mit datenschutzrechtlichen Fragen

Die Rechtsgrundlagen für die Weitergabe von Informationen sind davon abhängig, ob ein strafbares Verhalten vorliegt oder das bedrohliche Verhalten nicht strafbar ist. In ersterem Fall kommt insbesondere Artikel 75 StPO zur Anwendung, der unter bestimmten Voraussetzungen die Information der Sozial- und Vormundschaftsbehörden bzw. des Führungsstabs der Armee über das eingeleitete Strafverfahren vorsieht. Im zweiten Fall kommen Bestimmungen des kantonalen Gesetzes über die Information und den Datenschutz zum Datenaustausch zum Tragen. Die Kantonspolizei hat einen Leitfaden für Behörden und Institutionen⁵⁶ herausgegeben, welcher die Rechtsgrundlagen detailliert erörtert. Ausserdem hat die Gesundheitsdirektion eine Wegleitung erarbeitet, die sich mit den rechtlichen Grundlagen für den Informationsaustausch zwischen Polizei, Staatsanwaltschaften und psychiatrischen Kliniken, insbesondere im Zusammenhang mit der Unterbringung und Behandlung gewaltbereiter Personen befasst.⁵⁷

⁵⁴ RRB 659/2012

⁵⁵ RRB 1005/2015

⁵⁶ Kantonales Bedrohungsmanagement, KBM, Leitfaden für Behörden und Institutionen, 2. vollständig überarbeitete Auflage, Oktober 2016

⁵⁷ Wegleitung vom 1. Juni 2016, abrufbar unter: www.kbm.zh.ch > Rechtliches > Wegleitung Informationsaustausch (Stand: 1.6.2017)

Da bei der Weitergabe von Informationen oft Unsicherheit in Bezug auf den Datenschutz besteht, wurde für das kantonale Bedrohungsmanagement (KBM) ein dreistufiges Kommunikationsmodell mit dem gleichen Kürzel KBM erarbeitet:

- In einem ersten Schritt erfolgt die *Kommunikation*. Dies kann in Form einer anonymisierten Falldarstellung geschehen.
- Im zweiten Schritt erfolgt die *Beurteilung* der datenschutzrechtlichen Fragestellungen anhand der konkreten Fallkonstellation.
- Der dritte Schritt umfasst die *Mitteilung* der Personendaten gemäss den Vorabklärungen und es wird ein Fallmanagement eingeleitet.

Den Behörden und Institutionen wird folgender Grundsatz mitgegeben: Je dringlicher von einer Gefahr für hochwertige Rechtsgüter auszugehen ist, umso offener darf informiert werden.

4.1.6 Neu eingeführte Massnahmen

Neu eingeführt wurde die Gefährderansprache. Sie hat sich als zielführende und effektive Interventionsform etabliert. Der persönliche Kontakt ermöglicht das Erkennen von massgeblich relevanten Risiko- und Schutzfaktoren. Augenscheine vor Ort lassen auch klarer erkennen, ob die Ursache des bedrohlichen Verhaltens in der aktuell vorherrschenden Situation oder in der Persönlichkeit der gefährdenden Person liegt. Diese Erkenntnisse sind Voraussetzungen für fundierte Risikoeinschätzungen und ein zielführendes Fallmanagement.

Ergänzend finden auch Ansprachen von gefährdeten Personen (potenziellen Opfern) statt. Hierbei geht es u.a. auch um die Definition geeigneter Schutzmassnahmen.

Fälle des Bedrohungsmanagements gründen nicht selten auf religiösen oder interkulturellen Konflikten. Die Aufgabe der Fachstelle Brückenbauer, die im Dienst Gewaltschutz integriert ist, besteht darin, intern und extern die interkulturellen Kompetenzen und das gegenseitige Verständnis zu fördern sowie Kontakte (Netzwerk) zu kulturspezifischen Organisationen (Vereine, Moscheen etc.) aufzubauen und zu pflegen. Vertiefte Kenntnisse über interkulturelle Fragestellungen sind nach den Erfahrungen des Kantons Zürich für das Fallmanagement je länger je mehr von Bedeutung.

4.1.7 Gemeinsames Verständnis des Bedrohungsmanagements

Bei der Schulung und im Leitfaden der Kantonspolizei wird betont, dass nicht nur die Polizei, sondern auch die Mitarbeitenden der Gemeindebehörden, der kantonalen Amtsstellen, der KESB, Personen aus dem medizinischen Bereich sowie Mitarbeitende verschiedenster Stellen, die in irgendeiner Form mit gefährdenden oder gefährdeten Personen zu tun haben, in der Mitverantwortung stehen Gewalttaten zu verhindern. Nur wenn all diese Personen sich über ernstzunehmende Anzeichen austauschen, ist es möglich, die Gefahr zu erkennen, einzuschätzen und mit interdisziplinär abgestimmten Massnahmen zu entschärfen.

4.1.8 Lead bei der Polizei

Im Kanton Zürich ist man der Auffassung, die Federführung für das Bedrohungsmanagement müsse bei der Polizei liegen. Gefahrenabwehr ist deren Sache. Diese Zuteilung hat sich bewährt.

4.2 Kanton Basel-Landschaft

4.2.1 Anwendungsbereich des Bedrohungsmanagements

Das Bedrohungsmanagement im Kanton Basel-Landschaft umfasst alle Gefährdungslagen, inkl. häusliche Gewalt, Radikalisierung und Extremismus. Im Zusammenhang mit dem Fach-

bereich Radikalisierung ist das kantonale Bedrohungsmanagement Mitglied der Task Force Radikalisierung BS.

Stalking-Fälle werden dem Bedrohungsmanagement regelmässig, aber meist indirekt gemeldet. In der Regel ist ein über Monate bzw. Jahre andauerndes Stalking mit verschiedensten Formen von Grenzüberschreitungen wie beleidigen, belästigen, nötigen, erpressen, drohen, kontrollieren und überwachen verbunden. Stalking ist ein häufiges Begleitphänomen bei Tätern mit patriarchalisch-repressiver bzw. gewaltlegitimierender Normorientierung sowie im Kontext von Zwangsheiraten.

Die Stabsstelle BM führt pro Jahr schätzungsweise 30-40 Mandate mit dem Begleitphänomen Stalking im Bereich häusliche Gewalt oder psychische Gewalt gegenüber Mitarbeitenden von Behörden.

4.2.2 Rechtliche Grundlagen

Die Stabsstelle Bedrohungsmanagement Basel-Landschaft in der Sicherheitsdirektion des Kantons wurde mit einem Regierungsratsbeschluss im Oktober 2014 geschaffen. Seit Mitte 2016 arbeitet die Interventionsstelle Häusliche Gewalt mit 40 % ihres Stellenetats aktiv in der Fallarbeit und im Aufbau des Bedrohungsmanagements mit. Die Stabsstelle arbeitet vorläufig gestützt auf das geltende Recht und Notfallklauseln. Der Leiter der Stabsstelle wird von kommunalen Behörden, insbesondere Sozialdiensten, oder kantonalen Behörden, der Polizei, der Psychiatrie, der Staatsanwaltschaft, der Opferhilfe beider Basel, den KESB oder den politischen Instanzen beigezogen.

Im Jahr 2016 wurde ein Bericht «Rechtliche Grundlagen Bedrohungsmanagement BL» erarbeitet. Er sieht Anpassungen im Polizeigesetz, im Gesundheitsgesetz sowie im Datenschutzrecht vor. Die neuen Rechtsgrundlagen werden voraussichtlich anfangs 2018 in Kraft treten und folgende Aspekte regeln:

- Zweck und Aufgabe der für das Bedrohungsmanagement zuständigen Stelle werden gesetzlich abgesichert.
- Die für das Bedrohungsmanagement zuständige Stelle kann
 - Abklärungen zur Einschätzung der Gefährlichkeit der Person vornehmen und mit Polizei, Staatsanwaltschaft, Psychiatrie, KESB und anderen Stellen allfällige Massnahmen zur Gefahrenabwehr und für das Schutzmanagement treffen;
 - die notwendigen Daten erheben und mit den relevanten Stellen austauschen;
 - die gefährdende Person auf ihr Verhalten ansprechen und sie über das gesetzeskonforme Verhalten sowie die Folgen der Missachtung informieren;
 - bei erhöhter und hoher Ausführungsgefahr die gefährdende Person im aktiven Langzeitmonitoring führen.
- Die für das Bedrohungsmanagement zuständige Stelle kann die gefährdende Person vorladen oder wenn ihr Erscheinen unbedingt erforderlich ist, polizeilich vorführen lassen.
- Sie kann die Abklärungen und die Gefährderansprache auch am Aufenthaltsort der gefährdenden Person vornehmen, namentlich zur Einschätzung der Lebensumstände oder der Familienverhältnisse.
- Weiter wird die Bekanntgabe der Daten von gefährdenden Person geregelt sowie ein Melderecht für Staatsanwaltschaft, Polizei, Behörden und Medizinalpersonen eingeführt.
- Im Gesundheitsgesetz werden die Medizinalpersonen von der Schweigepflicht gegenüber der für das Bedrohungsmanagement zuständigen Stelle betreffend Personen mit erhöhter Gewaltbereitschaft befreit.

4.2.3 Abläufe und Strukturen

Zentrale Anlaufstelle ist die Stabsstelle Bedrohungsmanagement (Stabsstelle BM). Sie ist im Generalsekretariat der Sicherheitsdirektion angesiedelt. Angehörige der Polizei, der KESB, der Psychiatrie, der Staatsanwaltschaften, der Sozialdienste, der Regionalen Arbeitsvermittlungen und weiterer Behörden sowie Institutionen wie Frauenhaus und Beratungsstellen (z.B. Opferhilfe) und politische Instanzen können der Stabsstelle BM eine Erstmeldung machen. Privatpersonen sind dazu nicht ermächtigt.

Die Stabsstelle BM teilt den Fall nach einer ersten Abklärungs- und Analysephase in eine von fünf Risikoklassen ein:

- präventive Anfrage (befristetes, passives Monitoring),
- unklare Gefährdungslage (befristetes, aktives Monitoring),
- niedrige Gefährdungslage (befristetes, passives Monitoring),
- erhöhte Gefährdungslage (aktives Langzeit-Monitoring),
- hohe Gefährdungslage (aktives Langzeit-Monitoring).

Bei erhöhten und hohen Risiko-Fällen zieht die Stabsstelle das Kernteam BM (Polizei, Forensische Psychiatrie, Interventionsstelle Häusliche Gewalt, Leiter BM) bei und informiert periodisch die interdisziplinäre Kommission Kompetenzzentrum Gewalt.

Die Stabsstelle führt bei erhöhter und hoher Gefährdungslage ein aktives Fallmonitoring und holt periodisch aktuelle Daten ein, um die Risikodynamik zu verfolgen. Fallmonitoring, Schutz- und Risikomanagement erfolgen in Zusammenarbeit mit den fallspezifischen, professionellen Netzwerkpartnern. In chronisch erhöhten bis phasenweise hohen Risikofällen wird ein aktives Langzeit-Monitoring über Jahre geführt.

Akutinterventionen führt die Polizei in Absprache mit der Stabsstelle BM durch oder sie werden von Staatsanwaltschaft oder KESB angeordnet.

Gefährderansprachen sind für das Bedrohungsmanagement von wesentlicher Bedeutung. Sie dienen der Deeskalation, Normverdeutlichung, Risikoeinschätzung, Triage sowie der Aktivierung von Schutzfaktoren.

Bis zum heutigen Zeitpunkt konnten nach vorliegenden Angaben einerseits wegen fehlenden Ressourcen, andererseits weil das Teilprojekt polizeiliches Bedrohungsmanagement pendent ist, noch nicht in benötigter Konsequenz Gefährderansprachen durchgeführt werden.

4.2.4 Umgang mit datenschutzrechtlichen Fragen

Datenerhebung und -weitergabe werden im Polizei- und im kantonalen Datenschutzgesetz geregelt.

4.2.5 Ausblick

Bis September 2017 wird voraussichtlich entschieden, ob die Stabsstelle BM in die Polizei integriert wird oder beim Generalsekretariat des Regierungsrates der Sicherheitsdirektion bleibt. Auch bei einer Integration in die Polizei würde die gemeinsame Fallführung im Bereich Beziehungsgewalt mit der Interventionsstelle Häusliche Gewalt IST (IST) weiter geführt. Die IST würde wie bisher das Schutzmanagement übernehmen.

Im Hinblick auf das Inkrafttreten der Rechtsgrundlagen werden zusätzliche personelle polizeiliche Ressourcen für die Aufgaben des Bedrohungsmanagements geschaffen. Ausserdem wird dem kantonalen Bedrohungsmanagement bis Ende 2017 eine neu zu schaffende Anlaufstelle Radikalisierung angegliedert.

4.3 Kanton Luzern

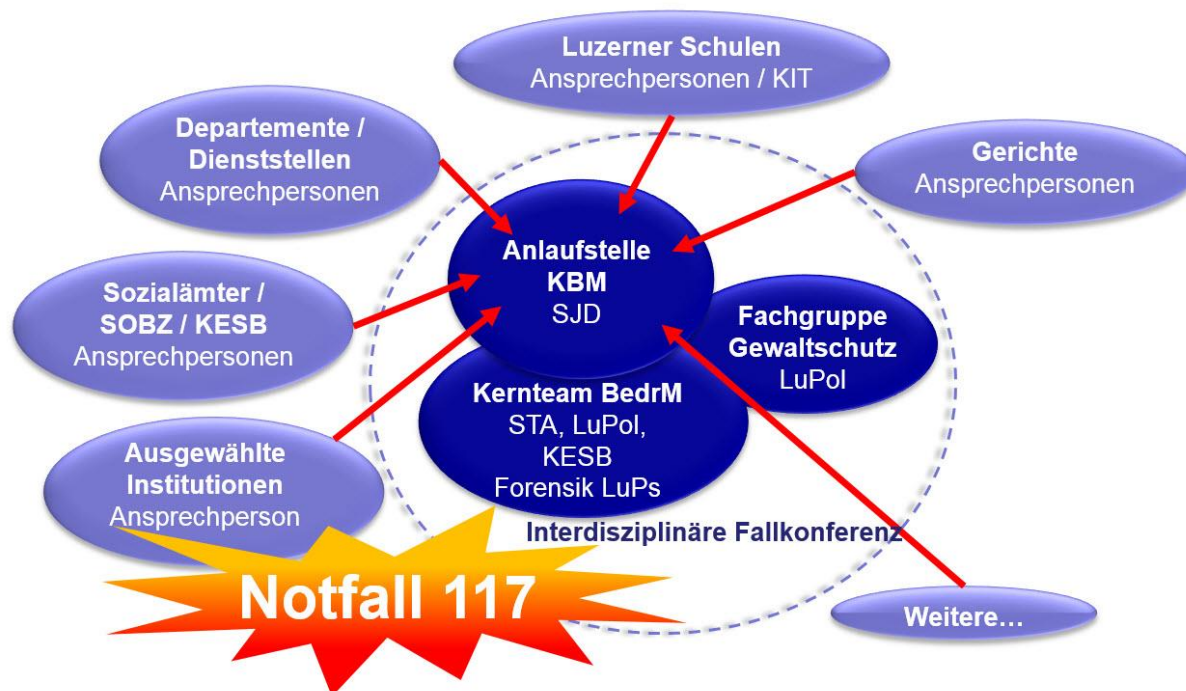
4.3.1 Anwendungsbereich des Bedrohungsmanagements

Das kantonale Bedrohungsmanagement im Kanton Luzern (KBM Luzern) umfasst neben ernsthaften Gefährdungen im Rahmen häuslicher Gewalt alle weiteren substanziellen Gefährdungslagen gegen die körperliche, sexuelle oder psychische Integrität Dritter. Schwerpunktmässig werden aktuell Fälle in den folgenden Bereichen bearbeitet:

- häusliche Gewalt,
- Gewalt im Namen der Ehre,
- Stalking,
- Querulatorisches Verhalten – Gewalt gegen Behörden,
- Gewalt am Arbeitsplatz,
- Gewalt im Schulbereich,
- Radikalisierung.

Fälle von Stalking werden grundsätzlich gleich behandelt wie alle anderen Fälle.

4.3.2 Das Luzerner Modell im Überblick



4.3.3 Rechtliche Grundlagen

Der Regierungsrat hat am 27. September 2013 die schrittweise Umsetzung des Konzepts «Kantonales Bedrohungsmanagement Netzwerk» beschlossen. Es ist geplant, im Gesetz über die Luzerner Polizei (PolG) vom 27. Januar 1998 eine spezifische Rechtsgrundlage vorzusehen. Bis dahin wird das KBM Luzern gestützt auf das «Reglement über das Kantonale Bedrohungsmanagement»⁵⁸ und die bestehenden rechtlichen Grundlagen⁵⁹ betrieben.

⁵⁸ Reglement über das Kantonale Bedrohungsmanagement vom 16.12.2016

⁵⁹ Art. 443 ZGB (Melderecht und -pflichten bezüglich der Erwachsenenschutzbehörde), Art. 453 ZGB (Zusammenarbeitspflicht zwischen den Erwachsenenschutzbehörden, den betroffenen Stellen und der Polizei); Art. 320 StGB (Amtsgeheimnis); § 1 Abs. 2 lit. b Gesetz über die Luzerner Polizei vom 27.01.1998; § 52 des Gesetzes über das öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnis (SRL Nr. 51): Geheimhaltungspflicht; Regierungsratsbeschluss Nr. 1088 vom 27. September 2013; Artikel 27 des Gesundheitsgesetzes vom 13. September 2005 (GesG; SRL Nr. 800): Anzeigepflicht und Meldeberechtigung von Bewilligungsinhaberinnen und -inhabern gemäss GesG; Stellenbeschreibung Anlaufstelle Bedrohungsmanagement

Das «Reglement» als Übergangslösung entspricht in weiten Teilen den Formulierungen des revidierten PolG und ermöglicht den Pilotbetrieb (Gefährderansprache, Datenbearbeitung etc.) bis zu dessen Inkrafttreten. Die Gefährderansprache stützt sich aktuell noch auf die Generalklausel im bestehenden PolG (siehe dazu Ziff. 4.3.7.).

4.3.4 Aufgaben der Anlaufstelle Kantonales Bedrohungsmanagement

Die Anlaufstelle KBM ist Dreh- und Angelpunkt des KBM Luzern. Sie sorgt zusammen mit der Fachgruppe Gewaltschutz der Luzerner Polizei für die Früherkennung und Verhinderung von Straftaten durch Personen mit einer ernsthaften, gegen Dritte gerichteten Gewaltbereitschaft. Die Anlaufstelle KBM ist für den Aufbau und den Betrieb eines bereichsübergreifenden, interdisziplinären Netzwerkes zur Verhinderung schwerer Gewalttaten zuständig. Sie gehört dem Sekretariat des Justiz- und Sicherheitsdepartementes an und ist für folgende Bereiche verantwortlich:

a. Netzwerkmanagement

Die Anlaufstelle KBM baut ein Netzwerk von Ansprechpersonen in der kantonalen Verwaltung auf. Sie stellt deren regelmässige Sensibilisierung und Weiterbildung sicher. Weiter ist sie für den Aufbau und die Implementierung des Kernteams KBM und dessen regelmässige Weiterbildung zuständig. Das Kernteam KBM setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Staatsanwaltschaft 4, der Luzerner Psychiatrie Abteilung Forensik und der KESB zusammen. Fallspezifisch können weitere Fachpersonen zum Kernteam KBM stossen.

b. Fallbearbeitung

Bei hinreichenden Anzeichen auf eine erhöhte Gewaltbereitschaft trifft die Anlaufstelle KBM Abklärungen zur Einschätzung der Gefährlichkeit dieser Person. Sie arbeitet dabei eng mit der Fachgruppe Gewaltschutz der Luzerner Polizei und weiteren involvierten Fachpersonen, Dienststellen und Institutionen zusammen. Sie kann die notwendigen Daten erheben und diese mit involvierten Fachpersonen, Dienststellen und weiteren Institutionen austauschen.

Die Anlaufstelle beruft interdisziplinäre Fallkonferenzen ein. Massnahmen und Interventionen tragen der jeweiligen spezifischen Gewaltdynamik Rechnung.

Die Anlaufstelle KBM übernimmt in Absprache mit der Fachgruppe Gewaltschutz der Luzerner Polizei das Fallmonitoring einzelner Fälle.

c. Schulung und Beratung

Die Anlaufstelle KBM konzipiert und erarbeitet zusammen mit der Fachgruppe Gewaltschutz der Luzerner Polizei ein Online-Handbuch für involvierte Fachpersonen über den Umgang mit bedrohlichen Situationen. Weiter stellt sie Informations- und Sensibilisierungsmaterialien für alle Zielgruppen zur Verfügung, bietet Fort- und Weiterbildungsangebote für involvierte Fachpersonen an und berät Dienststellen, Schulen, Gerichte, Sozialämter, KESB etc. im Aufbau von Notfallstrukturen für Fälle von zielgerichteter Gewalt.

d. Dokumentation und Entwicklung

Die Anlaufstelle KBM dokumentiert die von ihr bearbeiteten Fälle. Zur Qualitätssicherung führt die Anlaufstelle KBM eine Jahresstatistik und vernetzt sich mit fachspezifischen Institutionen und Organisationen.

4.3.5 Aufgaben der Fachgruppe Gewaltschutz

Die Fachgruppe Gewaltschutz ist zuständig für die Fallbearbeitung/-koordination bei jeder Form substanzieller Drohung mit Gewalt (z. B. in Schulen, am Arbeitsplatz, häuslicher Gewalt, Stalking etc.) und in jenen Fällen, in denen aufgrund der besonderen Gefährlichkeit und

Gewaltbereitschaft der gefährdenden Person ein Langzeitmonitoring angezeigt ist. Dies beinhaltet die folgenden Aufgaben:

- Bedrohungsanalyse mit wissenschaftlichen Analysetools,
- Strafverfolgung (Ermittlungen und Strafanzeigen).
- Gefahrenabwehr (Gefährderansprachen, spezifische Schutzmassnahmen),
- Opferbetreuung im (präventiv-)polizeilichen Bereich,
- Fallmonitoring und Langzeitmonitoring bei besonders gefährlichen Personen,
- 24 Stunden Fachpikettdienst,
- Ausbildung intern und extern im Fachbereich, fachspezifische polizeiinterne und externe Beratung (Behörden, Betroffene etc.),
- allgemeine Arbeiten des Ermittlungsdienstes.

4.3.6 Ansprechpersonen

Ansprechpersonen sind gezielt geschulte Verwaltungsangestellte, an welche sich Mitarbeitende wenden können, die mit bedrohlichen Situationen konfrontiert sind. Jedes Departement definiert, für welche Gruppe (Abteilung, Dienststelle, Bereich) eine Ansprechperson bestellt wird. Je nach Situation stellt die Ansprechperson den Kontakt zur Anlaufstelle KBM her.

4.3.7 Neu eingeführte Massnahmen

In Bezug auf den für das Bedrohungsmanagement erforderlichen Datenaustausch sieht das revidierte Luzerner Polizeigesetz, welches voraussichtlich per 1. Januar 2018 in Kraft treten wird, ausdrücklich vor, dass die Luzerner Polizei zur recht- und zweckmässigen Erfüllung ihrer Aufgaben Personendaten bearbeiten, geeignete Datenbearbeitungssysteme sowie Datensammlungen führen und besonders schützenswerte Personendaten bearbeiten darf, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben unentbehrlich ist. Wie in Ziff. 4.3.3 erwähnt, kann die Luzerner Polizei neu (bisher gestützt auf die polizeiliche Generalklausel gemäss PolG) mittels Gefährderansprache Personen, bei denen aufgrund ihres Verhaltens oder ihrer Äusserungen eine ernsthafte, gegen Dritte gerichtete Gewaltbereitschaft anzunehmen ist, darauf ansprechen und auf allfällige Straffolgen hinweisen. Die Gefährderansprache kann auch schriftlich erfolgen. Schliesslich ist die Polizei befugt, Personendaten von Gefährderinnen und Gefährdern, insbesondere solche über die Beendigung von administrativen und strafrechtlichen Massnahmen und Sanktionen, an gefährdete Personen, Behörden und Dritte bekannt zu geben, wenn dies zur Abwehr einer unmittelbar drohenden Gefahr erforderlich und geeignet ist.

4.3.8 Gemeinsames Verständnis des Bedrohungsmanagements

Das KBM Luzern orientiert sich an der Erkenntnis, dass Bedrohungsmanagement eine eigene Fachdisziplin darstellt. Die Methode Bedrohungsmanagement wird dabei als fortlaufender und interdisziplinärer Prozess verstanden, welcher berücksichtigt, dass Risiko immer dynamisch ist und sich stets verändert. Einschätzungen in diesem Sinne sind immer auf die aktuellen Umstände bezogen und unterscheiden sich massgeblich von einer forensisch psychiatrischen Risikoeinschätzung. Notwendig ist deshalb ein abgestuftes und am jeweiligen Einzelfall orientiertes Vorgehen, welches sich validierte Risiko- und Gefährdungseinschätzungsinstrumente zu Nutze macht und zwingend abgesprochen sowie verbindlich umgesetzt wird.

4.4 Kanton Wallis

4.4.1 Anwendungsbereich des Bedrohungsmanagements

Das Bedrohungsmanagement im Kanton Wallis ist auf häusliche Gewalt beschränkt.

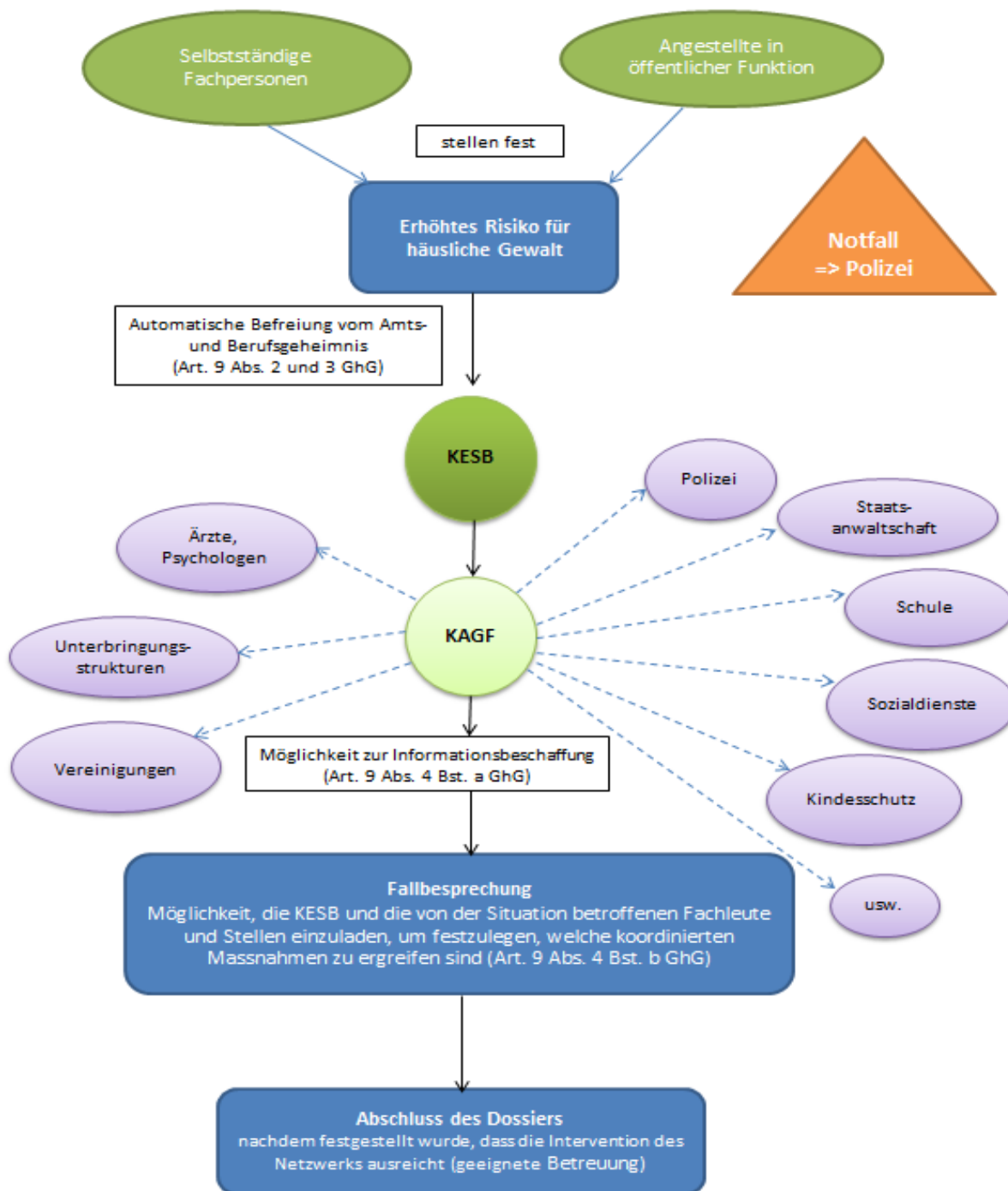
4.4.2 Rechtliche Grundlagen

Im Kanton Wallis wurde das Gesetz über Häusliche Gewalt vom 18. Dezember 2015 mit einem Artikel «Risikoeinschätzung und koordiniertes Bedrohungsmanagement» ergänzt. Das revidierte Gesetz und die Ausführungsverordnung traten am 1. Januar 2017 in Kraft. Ab diesem Zeitpunkt wurde das Bedrohungsmanagement eingeführt. Es ist demjenigen Departement angegliedert, dem das kantonale Amt für Gleichstellung und Familie angehört.

Voraussetzung für die Auslösung eines Verfahrens ist ein «erhöhtes Risiko» zum Begehen einer Tat von häuslicher Gewalt, die eine Person gefährdet. Artikel 5 der Verordnung umschreibt diese Situationen wie folgt:

- Entweder bestehen ernsthafte Gründe anzunehmen, dass eine Tat häuslicher Gewalt, die eine Person gefährdet, bereits begangen worden ist und dass neue Gewalttaten zu befürchten sind;
- oder es ist ein Fall von häuslicher Gewalt bekannt, in dem eine Person gefährdet ist, und die getroffenen Massnahmen nicht auszureichen scheinen, um das Risiko zu vermindern.

4.4.3 Abläufe und Strukturen



Das Verfahren des Bedrohungsmanagements kommt nicht zum Zuge, wenn unmittelbare Gefahr besteht. Eine solche Situation ist unverzüglich der Polizei zu melden. Das Verfahren wird durch eine Meldung an die KESB ausgelöst. Einer Meldepflicht untersteht, wer in Ausübung seiner amtlichen Funktion ein erhöhtes Risiko häuslicher Gewalt feststellt. Ein Melde-recht hat, wer in Ausübung seines Berufs ein solches Risiko feststellt. Die KESB ist verpflichtet, unverzüglich das Amt für Gleichstellung und Familie zu informieren.

Das Amt und die KESB analysieren die Situation gemeinsam. Bei erhöhtem Risiko kann das Amt über die KESB und weitere betroffene Stellen zusätzliche Informationen einholen und eine Fallbesprechung einberufen. Spätestens am 10. Arbeitstag schliesst es das Dossier

oder lädt zu einer Fallbesprechung ein. Die Fallbesprechung ist darauf ausgerichtet, die Risiken zu beurteilen und koordinierte Massnahmen zu ergreifen. Das Amt kann einen Experten oder eine Expertin zur Beurteilung der Situation einladen. Die an der Fallbesprechung teilnehmenden Personen sind nach dem Gesetz vom Amts- oder Berufsgeheimnis entbunden, soweit es um notwendige Informationen für die Risikoeinschätzung geht. Das Amt protokolliert die Besprechung und die ergriffenen Massnahmen und vergewissert sich, dass diese befolgt werden. Wenn nötig kann es eine neue Besprechung organisieren.

Seit dem 1. Januar 2017 versuchen das Amt für Gleichstellung und Familie und die KESB eine pragmatische und sinnvolle Anwendung des Gesetzes zu entwickeln. Ziel soll es nicht sein, dem Amt sämtliche Anzeichen häuslicher Gewalt zu übermitteln (Art. 5 Abs. 5 der Verordnung über häusliche Gewalt [VhG]). Insbesondere ist anhand der Praxis konkreter zu definieren, was «eine Situation, die bereits angemessen betreut wird» bedeutet. Grundsätzlich werden darunter Fälle verstanden, in welchen die zuständigen Behörden innert angemessener Frist beauftragt wurden.

In der Praxis hat sich beispielsweise gezeigt, dass Fälle von Gewalt gegenüber Kindern bereits rasch vom Amt für Kinderschutz (AKS) übernommen werden, das die entsprechende Fachstelle ist. Diese Fälle sind dem Amt für Gleichstellung und Familie also nicht zu übermitteln (Art. 5 Abs. 5 VhG).

Die kantonale beratende Kommission zur häuslichen Gewalt, die den Gesetzesentwurf ausgearbeitet hat, arbeitet zurzeit an der wirksamen Durchsetzung des Gesetzes. Dazu sieht der Gesetzesentwurf eine Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen allen Mitgliedern des Netzwerkes vor. Die Kommission hat festgestellt, dass die Möglichkeit bzw. die Pflicht Fälle häuslicher Gewalt im Sinne von Art. 9 des Gesetzes über häusliche Gewalt (GhG) anzuzeigen, vor allem auf Fälle angewendet werden, die in einem Graubereich liegen und bei welchen die Betreuung (Wer ist zuständig? Welche Massnahmen sind zu treffen?) nicht eindeutig ist. Dabei handelt es sich z. B. um junge Volljährige, die mit den Eltern unter einem Dach wohnen (wirtschaftliche und emotionale Abhängigkeit). In solchen Fällen ist das „AKS“ nicht zuständig. Die Opfer selbst suchen aus Loyalitätskonflikten oft keine für die Hilfeleistung zuständige Behörde auf. In diesen Fällen könnte eine Anzeige dazu dienen, dass die Informationen der zuständigen Behörde unterbreitet werden.

4.4.4 Umgang mit datenschutzrechtlichen Fragen

Das Gesetz verweist auf die eidgenössische und kantonale Datenschutzgesetzgebung. Die Verordnung verpflichtet die Beteiligten, die Daten ausschliesslich im Zusammenhang mit der gemeldeten Situation zu bearbeiten. Die gefährdete Person und die gefährdende Person werden informiert, dass Daten erhoben wurden und zu welchem Zweck dies geschah. Die Verordnung regelt ausserdem die Aufbewahrung der Daten und den Zugriff.

5 Bundesrechtliche Grundlagen für den Datenaustausch

5.1 Vorbemerkung

In der Arbeitsgruppe und seitens der Kantone wurde darauf hingewiesen, dass in den Kantonen oft Unsicherheiten über die Möglichkeiten und Schranken eines Datenaustauschs nach dem Bundesrecht bestehen. Deshalb werden die wichtigsten Aspekte im Folgenden kurz dargestellt.

5.2 Bundesverfassung

Die interdisziplinäre Zusammenarbeit setzt die Beschaffung von Daten und gegenseitige Informationen voraus. Geschieht dies nicht mit der Zustimmung der betroffenen Personen,

kann das in Artikel 13 Absatz 2 BV⁶⁰ garantierte Recht auf informationelle Selbstbestimmung verletzt werden, es sei denn es liegen eine gesetzliche Grundlage für den Datenaustausch und die anderen Voraussetzungen für eine zulässige Einschränkung von Grundrechten vor. Im seltenen Ausnahmefall einer *ernsten unmittelbaren* und *nicht anders abwendbaren Gefahr* ist eine ausdrückliche, formelle gesetzliche Grundlage nicht nötig (Art. 36 Abs. 1 zweiter Satz BV). Diese Bestimmung gilt auch für die Kantone. Beim Datenaustausch im Rahmen eines kantonalen Bedrohungsmanagements geht es darum, eine Gefahr für Leib oder Leben der gefährdeten Person abzuwenden. Das kantonale Bedrohungsmanagement dient der Bewältigung typischer und erkennbarer Krisensituationen. Es sollte auf eine gesetzliche Grundlage gestellt werden.

5.3 Anzeigerecht und -pflicht

Zur Anzeige einer Straftat bei einer Strafverfolgungsbehörde ist jedermann berechtigt (Art. 301 Abs. 1 StPO).

Dagegen kommt den Strafbehörden (Strafverfolgungsbehörden und Gerichte nach Art. 12 und 13 StPO) die Pflicht zu, Straftaten anzuzeigen, die sie bei ihrer amtlichen Tätigkeit festgestellt haben oder die ihnen gemeldet worden sind (Art. 302 Abs. 1 StPO). Die weiteren Anzeigepflichten gemäss Bundesrecht sind im vorliegenden Zusammenhang nicht relevant.

Die Kantone haben einen Spielraum: Sie können eine Anzeigepflicht für Mitglieder weiterer Behörden in einem Gesetz im formellen Sinn vorsehen (Art. 302 Abs. 2 StPO).

5.4 Regeln zum Informationsaustausch und Amts- und Berufsgeheimnis nach StGB

Nicht strafbar ist eine Offenbarung von Geheimnissen, wenn ein Bundesgesetz oder ein kantonales Gesetz eine Meldepflicht oder ein Melderecht für den Geheimnisträger vorsieht (Art. 14 StGB, Gesetzlich erlaubte Handlung).

Das StGB selbst erlaubt in verschiedenen Fällen die Offenbarung des Geheimnisses.

Ein Amtsgeheimnisträger (Art. 320 StGB) macht sich nicht strafbar, wenn:

- er festgestellt hat, dass an einem Minderjährigen eine strafbare Handlung begangen wurde, und er dies im Interesse des Kindes an die Kinderschutzhilfebehörde meldet (Art. 364 StGB);
- die vorgesetzte Behörde schriftlich (und im voraus) in die Offenbarung des Geheimnisses eingewilligt hat (Art. 320 Ziff. 2 StGB, vgl. auch Art. 170 StPO);
- im Einzelfall, mit der Verletzung des Amtsgeheimnisses ein Rechtsgut aus einer unmittelbaren, nicht anders abwendbaren Gefahr gerettet wird und dabei höherwertige Interessen gewahrt werden (Art. 17 StGB, rechtfertigender Notstand). Die Motion Janiak 16.3037 vom 02.03.2016, die einen Rechtfertigungsgrund eines überwiegenden öffentlichen Interesses in Fällen von Verletzungen des Amtsgeheimnisses beantragte, wurde am 15. März 2017 vom Parlament abgelehnt. Der Bundesrat führte in seiner Stellungnahme unter anderem aus, dass in verschiedenen Bereichen der Verwaltungstätigkeit von Bund und Kantonen in den letzten Jahren Amts- und Rechtshilfebestimmungen erlassen worden sind. Der Bundesrat zieht solche Regeln vor, da sie nach Art. 14 StGB die Strafbarkeit wegen einer Amtsgeheimnisverletzung nach klaren Leitlinien ausschliessen. Die Amts- und Rechtshilfe muss im Sinne der Rechtsstaatlichkeit auf einer präzisen gesetzlichen Grundlage beruhen.

⁶⁰ SR 101

Ein Berufsgeheimnisträger (Art. 321 StGB) macht sich nicht strafbar, wenn:

- er nach eidgenössischem oder kantonalem Recht eine Zeugnis- oder Auskunftspflicht gegenüber einer Behörde hat (Art. 321 Ziff. 3 StGB, vgl. auch Art. 171 StPO);
- er festgestellt hat, dass an einem Minderjährigen eine strafbare Handlung begangen wurde und er dies im Interesse des Kindes an die Kindesschutzbehörde meldet (Art. 364 StGB);
- die berechtigte Person (Geheimnisherr) der Offenbarung des Geheimnisses zugestimmt hat, oder
- die vorgesetzte Behörde oder die Aufsichtsbehörde schriftlich (und im Voraus) in die Offenbarung des Geheimnisses eingewilligt hat (Art. 321 Ziff. 2 StGB);
- im Einzelfall, mit der Verletzung des Berufsgeheimnisses ein Rechtsgut aus einer unmittelbaren, nicht anders abwendbaren Gefahr gerettet wird und dabei höherwertige Interessen gewahrt werden (Art. 17 StGB, rechtfertigender Notstand).

5.5 Bekanntgabe von Daten aus einem hängigen Strafverfahren nach StPO

Grundsätzlich müssen die Mitglieder von Strafbehörden sowie ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter über Tatsachen, die ihnen in Ausübung ihrer amtlichen Tätigkeit zur Kenntnis gelangt sind, Stillschweigen bewahren (Art. 73 Abs. 1 StPO). Die Strafprozessordnung sieht jedoch Ausnahmen vor.

Nach Artikel 75 StPO bestehen folgende Meldepflichten, die zum Schutz gefährdeter Personen beitragen können:

- Wenn es zum Schutz einer geschädigten Person oder ihrer Angehörigen erforderlich ist, müssen die Strafbehörden die Sozial- und Vormundschaftsbehörden über das eingeleitete Strafverfahren bzw. den Strafentscheid informieren (Art. 75 Abs. 2 StPO).
- Die Vormundschaftsbehörde muss informiert werden, wenn die Strafbehörde bei der Verfolgung von Straftaten, an denen Unmündige beteiligt sind, feststellt, dass weitere Massnahmen erforderlich sind (Art. 75 Abs. 3 StPO).
- Bestehen ernstzunehmende Anzeichen oder Hinweise darauf, dass Dritte mit einer Feuerwaffe gefährdet werden könnten durch eine Person, die der Armee angehört bzw. stellungspflichtig ist, so muss die Verfahrensleitung dies dem Führungsstab der Armee melden (Art. 75 Abs. 3^{bis} StPO), welcher gegebenenfalls Massnahmen einleiten wird.

Personendaten aus einem hängigen Verfahren dürfen von der Strafbehörde bekannt gegeben werden zur Verwendung «in einem anderen hängigen Verfahren», wenn anzunehmen ist, dass die Daten wesentliche Aufschlüsse geben können (Art. 96 Abs. 1 StPO).⁶¹

In die Akten des Strafverfahrens können andere Behörden Einsicht nehmen, «wenn sie diese für die Bearbeitung hängiger Zivil-, Straf- oder Verwaltungsverfahren benötigen» und der Einsichtnahme keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen (Art. 101 Abs. 2 StPO)

Die Kantone haben auch in diesem Zusammenhang einen Spielraum, der für das Bedrohungsmanagement wichtig ist. Sie können in formellen Gesetzen die Strafbehörden zu weiteren Mitteilungen an «Behörden» verpflichten oder berechtigen (Art. 75 Abs. 4 StPO).⁶²

⁶¹ Ob damit ausschliesslich andere Strafverfahren gemeint sind oder zusätzlich auch Zivil- und Verwaltungsverfahren, ist in der Lehre umstritten. Für die Anwendung der Bestimmung auch auf Zivil- und Verwaltungsverfahren: Fiolka Gerhard, in: Niggli Marcel Alexander/Heer Marianne/Wiprächtiger Hans (Hrsg.), Basler Kommentar, Schweizerische Strafprozessordnung, Art. 1-195 StPO, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014. Brüscheiler, in: Donatsch/Hansjakob/Lieber, StPO Komm., Art. 96 N 2 hingegen spricht sich entgegen dem Wortlaut für eine Anwendung von Art. 101 Abs. 2 StPO auf die Akteneinsicht von Zivil- und Verwaltungsbehörden aus.

⁶² Saxer Urs, in: Niggli Marcel Alexander/Heer Marianne/Wiprächtiger Hans (Hrsg.), Basler Kommentar, Schweizerische Strafprozessordnung, Art. 1-195 StPO, 2. Aufl., Basel 2014, N 10 zu Art. 75 StPO

5.6 Datenaustausch beim ausserprozessualen Zeugenschutz

Für Personen, welche aufgrund ihrer Mitwirkung an einem Strafverfahren einer Gefahr für Leib und Leben ausgesetzt sind oder sein können, kann nach dem Bundesgesetz vom 23. Dezember 2011 über den ausserprozessualen Zeugenschutz⁶³ ein Schutzprogramm durchgeführt werden. Der Datenaustausch wird für diese Fälle besonders geregelt.

5.7 Meldepflichten und -rechte nach ZGB (im Hinblick auf den Kindes- und Erwachsenenenschutz)

Im Hinblick auf erwachsene Personen, die hilfsbedürftig⁶⁴ sind oder erscheinen, bestehen folgende Melderechte und -pflichten:

- Melderecht für jedermann an die Erwachsenenschutzbehörde, wenn eine Person hilfsbedürftig erscheint; vorbehalten sind die Bestimmungen über das Berufsgeheimnis (Art. 443 Abs. 1 ZGB);
- Melderecht an die Erwachsenenschutzbehörde für Personen, die dem Amts- oder Berufsgeheimnis unterstehen, wenn die ernsthafte Gefahr besteht, dass eine hilfsbedürftige Person sich selbst gefährdet oder ein Verbrechen oder Vergehen begeht, mit dem sie jemanden körperlich, seelisch oder materiell schwer schädigt (Art. 453 Abs. 2 ZGB);
- Eine Meldepflicht gegenüber der Erwachsenenschutzbehörde für Personen, die in amtlicher Tätigkeit von einer hilfsbedürftigen erwachsenen Person erfahren (Art. 443 Abs. 2 ZGB).

Die Kantone haben nach geltendem Recht einen Spielraum (siehe zur im Parlament beratenen Revision im nachfolgenden Absatz): Sie können für weitere Personen die Pflicht vorsehen, hilfsbedürftige Personen der Erwachsenenschutzbehörde zu melden (Art. 443 Abs. 2 ZGB).

Im Hinblick auf Kinder, deren Wohl gefährdet erscheint, besteht:

- Ein Melderecht für jedermann an die Kindesschutzbehörde, wenn ein Kind hilfsbedürftig erscheint; vorbehalten sind die Bestimmungen über das Berufsgeheimnis (Art. 443 Abs. 1 ZGB);
- Ein Melderecht an die Kindesschutzbehörde für Personen, die dem Amts- oder Berufsgeheimnis unterstehen, wenn an einer minderjährigen Person eine strafbare Handlung begangen worden ist und die Meldung in ihrem Interesse ist;
- Eine Meldepflicht gegenüber der Kindesschutzbehörde für Personen in amtlicher Tätigkeit (Art. 443 Abs. 2 i.V.m. Art. 314 Abs. 1 ZGB).

Zurzeit wird im Parlament eine Revision des ZGB zum Kindesschutz beraten.⁶⁵ Da gefährdete Kinder verschiedenen Berufsgruppen häufig bereits in einem frühen Stadium auffallen, sollen diese ihre Wahrnehmungen frühzeitig der Kindesschutzbehörde mitteilen. Folgende Melderechte und -pflichten sind im Entwurf des Bundesrates⁶⁶ vorgesehen:

- Melderecht für jedermann, wenn das Wohl eines Kindes gefährdet erscheint,⁶⁷
- Melderecht für Personen, die dem Berufsgeheimnis unterstehen, wenn das Wohl eines Kindes gefährdet erscheint und die Meldung im Interesse des Kindes liegt,⁶⁸
- Meldepflicht für Fachpersonen u.a. aus den Bereichen Medizin, Psychologie, Betreuung und Sozialberatung, die beruflich regelmässig Kontakt zu Kindern haben, wenn das Wohl

⁶³ ZeugSG, SR 312.2, Art. 17 ff.

⁶⁴ Massnahmen des Erwachsenenschutzes setzen voraus, dass ein Schwächezustand vorliegt, vgl. Art. 388 ZGB.

⁶⁵ [15.033](#) ZGB. Kindesschutz. Der Nationalrat hat am 26. April 2016 Nichteintreten beschlossen. Der Ständerat ist auf das Geschäft eingetreten und hat die Vorlage am 29. September 2016 behandelt. Der Nationalrat wird das Geschäft frühestens in der Wintersession 2017 wieder aufnehmen.

⁶⁶ BBl 2015 3469

⁶⁷ Art. 314c Abs. 1 des bundesrätlichen Entwurfs

⁶⁸ Art. 314c Abs. 2 des bundesrätlichen Entwurfs

eines Kindes gefährdet erscheint und sie der Gefährdung nicht im Rahmen ihrer Tätigkeit Abhilfe schaffen können,⁶⁹

- Meldepflicht für Fachpersonen in amtlicher Tätigkeit, wenn das Wohl eines Kindes gefährdet erscheint und sie der Gefährdung nicht im Rahmen ihrer Tätigkeit Abhilfe schaffen können.⁷⁰

Die Vorlage knüpft zudem auch die Meldepflicht von Amtspersonen bezüglich hilfsbedürftiger Erwachsener an die Voraussetzung, dass diese Person nicht selbst im Rahmen ihrer Tätigkeit Abhilfe schaffen kann.⁷¹ Damit wird dem Subsidiaritätsprinzip Ausdruck verliehen. Ausserdem wird der Spielraum der Kantone zum Erlass weiterer Meldepflichten präzisiert: Die Kantone dürfen nach dem bundesrätlichen Entwurf keine weiteren Meldepflichten gegenüber der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde vorsehen. Vorbehalten bleiben Regelungen im Rahmen der Zuständigkeit der Kantone (wie etwa im Polizei-, Gesundheits- oder Schulwesen).⁷²

Schliesslich sieht die Vorlage folgende Änderungen des Strafgesetzbuches vor. Einerseits sollen in Artikel 321 Ziffer 3 StGB auch die gesetzlichen Melde- oder Mitwirkungsrechte erwähnt werden.⁷³ Andererseits soll Artikel 364 StGB aufgehoben werden, weil das Melderecht im ZGB geregelt wird.

5.8 Melderecht der OHG-Beratungsstellen bei Gefährdung der beratenen Person

Oft ist das Opfer damit einverstanden, dass die Beratungsstelle bei einer Gefährdungslage weitere Stellen informiert. Damit entfällt die Schweigepflicht nach dem Opferhilfegesetz. Wenn eine ernsthafte Gefährdung der körperlichen, psychischen oder sexuellen Integrität einer unmündigen Person vorliegt, kann die Beratungsstelle ohne Einverständnis des Opfers bzw. deren Vertretung die Kindesschutzbehörden informieren oder bei der Strafverfolgungsbehörde Strafanzeige erstatten (Art. 11 Abs. 3 OHG). Auf diese Bestimmung können sich auch Frauenhäuser berufen, die Beratungsstellen nach OHG sind. Es ist möglich, dass in ausserordentlichen Fällen unter Berufung auf die Notstandshilfe nach Strafgesetzbuch auch Angaben zu mündigen Personen weiter geleitet werden können.⁷⁴

5.9 Melderecht von Geheimnisträgern nach dem Waffengesetz

Nach Artikel 30b des Waffengesetzes⁷⁵ sind dem Amts- oder Berufsgeheimnis unterstehende Personen berechtigt, den zuständigen kantonalen oder eidgenössischen Polizei- und Justizbehörden Personen zu melden, die mit Waffen Dritte gefährden oder bedrohen.

⁶⁹ Art. 314d Abs. 1 Ziff. 1 des bundesrätlichen Entwurfs

⁷⁰ Art. 314d Abs. 1 Ziff. 2 des bundesrätlichen Entwurfs

⁷¹ Art. 443 Abs. 2 des bundesrätlichen Entwurfs

⁷² Art. 443 Abs. 3 (neu) des bundesrätlichen Entwurfs

⁷³ Die Ziffer behält die Bestimmungen über die Zeugnispflicht und über die Auskunftspflicht gegenüber einer Behörde vor. Sie enthält damit einen lediglich unechten Vorbehalt und ist rein deklaratorisch, vgl. Praxis 85 [1996], 751 ff., 755 und Stratenwerth Günter/Bommer Felix, Schweizerisches Strafrecht, Besonderer Teil II: Straftaten gegen Gemeininteressen, 6. Aufl., Bern 2008, § 59 N 24.

⁷⁴ Botschaft vom 9. November 2005 zur Totalrevision des Bundesgesetzes über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz, OHG), BBl 2005, 7165, 7210.

⁷⁵ SR 514.54

5.10 Datenaustausch nach dem Entwurf des Bundesrates für ein Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen

Der am 11. Oktober 2017 dem Bundesrat vorgelegte Gesetzesentwurf schlägt eine Ergänzung des zivilrechtlichen Gewaltschutzartikels (Art. 28b ZGB) vor, wonach das Gericht verpflichtet ist, seinen Entscheid

- den zuständigen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden,
- der zuständigen kantonalen Stelle nach Artikel 28b Absatz 4 ZGB sowie
- weiteren Behörden und Dritten

mitzuteilen, soweit dies für die Erfüllung ihrer Aufgabe oder zum Schutz der klagenden Partei notwendig erscheint oder der Vollstreckung dient.⁷⁶

Der Entwurf sieht zudem im Zusammenhang mit der Sistierung von Strafverfahren wegen einfacher Körperverletzung, wiederholter Tötlichkeiten, Drohung oder Nötigung in Paarbeziehungen vor, dass die Staatsanwaltschaft oder das Gericht die beschuldigte Person für die Zeit der Sistierung dazu verpflichten kann, ein Lernprogramm gegen Gewalt zu besuchen. Zudem ist die für häusliche Gewalt zuständige Stelle über die getroffenen Massnahmen zu informieren (Art. 55a Abs. 2 E-StGB und Art. 46b Abs. 2 E-MStG).

6 Würdigung

Die Abklärungen haben gezeigt, dass dreizehn Kantone ein Bedrohungsmanagement eingerichtet haben und acht ein solches planen (Stand: April 2017). Tendenziell wurde ein umfassendes, nicht auf häusliche Gewalt beschränktes Bedrohungsmanagement bevorzugt. Die Möglichkeiten zur organisatorischen Ausgestaltung eines Bedrohungsmanagements sind vielfältig und abhängig von den im jeweiligen Kanton bestehenden Strukturen und von dessen politischen Prioritäten.

Die Arbeiten der Arbeitsgruppe haben keinen Bedarf für eine Änderung oder Ergänzung der Rechtsgrundlagen auf Bundesebene aufgezeigt. Je nach konkretem Fall kommen unterschiedliche Bestimmungen des Bundesrechts und des kantonalen Rechts zum Zuge. Allgemeine Aussagen zum zulässigen Datenaustausch sind nicht möglich. Hingegen kann es hilfreich sein, den Rechtsanwendenden Hilfsmittel zum praktischen Vorgehen in die Hand zu geben.⁷⁷

Für eine Pilotphase genügen oft die bestehenden Rechtsgrundlagen. Bei der Etablierung des Systems sind je nach Einbettung des Bedrohungsmanagements und Ausgestaltung des kantonalen Rechts (insbesondere Datenschutz- und Polizeirecht sowie Gesundheitsrecht) zum Teil neue Organisations- und Datenschutznormen erforderlich.

7 Schlussfolgerungen

Der Bundesrat stellt fest, dass das Konzept eines Bedrohungsmanagements sich zu etablieren beginnt. Die Mehrheit der Kantone hat ein Bedrohungsmanagement eingerichtet oder arbeitet an dessen Einführung. Die Koordination auf polizeilicher Ebene durch das Erfahrungsteam der Kantone Zürich, Solothurn und Bern, in welchem auch die Schweizerische Kriminalprävention über ein Einsitzrecht verfügt, hat sich bewährt. Gleiches gilt für den Aus-

⁷⁶ Entwurf vom 11. Oktober 2017 zu einem Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen, Art. 28b Abs. 3^{bis} ZGB, vgl. FN 39.

⁷⁷ Im Kanton Zürich wird ein Kommunikationsmodell mit drei Schritten empfohlen: anonymisierte Falldarstellung, Klärung datenschutzrechtlicher Fragestellungen, Bekanntgabe von Personendaten (vgl. vorn, Ziff. 4.1.5). Eine Checkliste für den Einzelfall findet sich im Forschungsbericht Nr. 6/15 des BSV «Datenschutz bei Akteuren im Bereich Jugend und Gewalt», abrufbar unter: www.bsvlive.admin.ch > Praxis Forschung > Publikationen (Stand: 1.6.2017)

tausch über die Schweizerische Konferenz gegen häusliche Gewalt. Folgendes sei hervorgehoben:

- Der Bundesrat begrüsst die Bestrebungen in den Kantonen, die Zusammenarbeit verschiedener Stellen zur Abwehr von Gewalttaten zu institutionalisieren.
- Der Bundesrat empfiehlt den Kantonen, den Austausch unter ihnen fortzusetzen, damit Erfahrungen und Erkenntnisse weiter gegeben werden können.
- Der Bundesrat empfiehlt den Kantonen, in Zukunft noch verstärkt die interkantonale Zusammenarbeit zu thematisieren.
- Der Bundesrat empfiehlt den Kantonen, zu prüfen, ob die Ausbildung der beteiligten Fachkräfte zu Risikoanalysen und Bedrohungsmanagement vermehrt interkantonal erfolgen könnte, um auch auf diese Weise ein einheitlicheres Verständnis zu schaffen. Erste Schritte dazu wurden bereits an die Hand genommen.⁷⁸ Soweit es um die Ausbildung von Opferhilfefachleuten geht, kann das BJ unter bestimmten Voraussetzungen Ausbildungshilfe nach dem Opferhilfegesetz leisten.⁷⁹
- Der Bundesrat empfiehlt den Kantonen, einerseits systematisch zu erfassen, wie Kinder bei Bedrohungsmanagementfällen (mit)betroffen sind und andererseits die interinstitutionelle Zusammenarbeit in solchen Fällen zu regeln.

In Bezug auf häusliche Gewalt zeigt sich, dass ein koordiniertes Vorgehen besonders wichtig ist, um weitere und schwerere Delikte zu verhindern. Der Bundesrat hält dazu Folgendes fest:

- Die Schweiz kann sich nach dem Inkrafttreten der Istanbul-Konvention für die Schweiz an deren Definition der häuslichen Gewalt orientieren. Diese berücksichtigt Paarbeziehungen, Familien und Haushaltsgemeinschaften und trägt den geschaffenen besonderen Beziehungen auch nach der Auflösung der Gemeinschaft Rechnung. Ausserdem umfasst sie auch die ökonomische Gewalt.
- Für die Prävention der häuslichen Gewalt ist es nach Auffassung des Bundesrats wichtig, einen breiten Ansatz zu verfolgen. Dabei ist dem Schutz von Kindern besondere Aufmerksamkeit zu schenken.
- Der Bundesrat empfiehlt den Kantonen dafür zu sorgen, dass Fachpersonen aus verschiedenen Bereichen, die mit Kindern arbeiten, sensibilisiert werden für die Betroffenheit von Kindern bei häuslicher Gewalt
- Zur Verhinderung der häuslichen Gewalt ist nicht nur ein Bedrohungsmanagement für Hochrisikofälle wichtig, sondern auch die Weiterführung von bestehenden Massnahmen und das Monitoring bei weniger gravierenden Fällen.

Der Entwurf des Bundesrates für ein Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen sieht neue Regelungen zu Meldepflichten vor. Vorgaben zur Ausgestaltung des Bedrohungsmanagements seitens des Bundes sind nicht angezeigt, da dies primär Sache der Kantone ist und die Arbeitsgruppe keinen Bedarf einer Änderung oder Ergänzung der Rechtsgrundlagen auf Bundesebene sieht.

⁷⁸ Vgl. Ziff. 2.3.2

⁷⁹ Art. 31 OHG, Art. 8 OHV.



La gestion des menaces, en particulier dans le contexte de la violence domestique

Rapport du Conseil fédéral en exécution du postulat Feri 13.3441 du 13.06.2013

du 11 octobre 2017

Table des matières

1	Situation initiale.....	4
1.1	Mandat découlant du postulat	4
1.2	Elaboration du rapport.....	4
1.3	Objet du rapport.....	4
2	Bases	5
2.1	Gestion des menaces	5
2.1.1	Objectif	5
2.1.2	Caractéristiques.....	5
2.1.3	Domaines d'application.....	6
2.1.4	Les trois étapes fondamentales d'un dispositif de gestion des menaces.....	6
2.1.5	Processus interdisciplinaire	7
2.2	Violence domestique.....	8
2.2.1	Eléments statistiques.....	8
2.2.2	Définitions multiples.....	8
2.3	Gestion des menaces dans la violence domestique	9
2.4	Contrôle de qualité et moyens auxiliaires	10
2.4.1	Certification de la gestion des menaces au niveau européen	10
2.4.2	Bases de travail du réseau Women Against Violence (WAVE)	10
2.5	Travaux sur la gestion des menaces au niveau intercantonal	11
2.5.1	Enquête de la Prévention suisse de la criminalité	11
2.5.2	Formations	12
2.6	Travaux à l'échelon fédéral en lien avec la gestion des menaces	12
2.6.1	Ratification de la Convention d'Istanbul	12
2.6.2	Projet de loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes de violence	12
2.6.3	Postulat Feri 14.4204 «Agir plus efficacement contre le harcèlement obsessionnel en Suisse»	13
2.6.4	Postulat Feri 12.3206 «Violences intrafamiliales à l'égard des enfants. Créer les conditions permettant un dépistage par des professionnels de la santé».....	13
2.6.5	Po. Amarelle 14.4026 «Prise en charge médicale des cas de violence domestique. Politiques et pratiques cantonales et opportunité d'un mandat explicite dans la LAVI».....	14
2.6.6	Analyses concernant l'accès facilité à l'aide aux victimes	14
2.6.7	Recommandations issues d'évaluation de la loi sur l'aide aux victimes	14
3	Résultats de l'enquête de l'OFJ	14
3.1	Démarche	14
3.2	Cantons dotés d'une gestion des menaces pour la violence domestique	14
3.3	Cantons menant des travaux préparatoires.....	15
3.4	Personnel et ressources	16
3.5	Bases légales cantonales régissant l'échange de données.....	16
3.6	Gestion des cas intercantonaux et code de procédure pénale suisse	16
3.7	Evaluation du droit fédéral	17
4	Exemples de modèles de gestion des menaces	17
4.1	Canton de Zurich	17
4.1.1	Champ d'application de la gestion des menaces	17
4.1.2	Schéma du modèle zurichois.....	18
4.1.3	Bases légales	18
4.1.4	Procédures et structures.....	18

4.1.5	Traitement des aspects relevant du droit de la protection des données	19
4.1.6	Nouvelles mesures	19
4.1.7	Compréhension commune de la gestion des menaces	20
4.1.8	Direction confiée à la police	20
4.2	Canton de Bâle-Campagne	20
4.2.1	Domaine d'application de la gestion des menaces	20
4.2.2	Bases légales	20
4.2.3	Procédures et structures	21
4.2.4	Traitement des aspects relevant de la protection des données	22
4.2.5	Perspectives	22
4.3	Canton de Lucerne	22
4.3.1	Champ d'application de la gestion des menaces	22
4.3.2	Schéma du modèle lucernois	23
4.3.3	Bases légales	23
4.3.4	Tâches du service de gestion des menaces au niveau cantonal	23
4.3.5	Tâche du groupe spécialisé de lutte contre la violence	24
4.3.6	Interlocuteurs	25
4.3.7	Nouvelles mesures	25
4.3.8	Compréhension commune de la gestion des menaces	25
4.4	Canton du Valais	25
4.4.1	Domaine d'application de la gestion des menaces	25
4.4.2	Bases légales	25
4.4.3	Procédures et structures	26
4.4.4	Traitement des aspects relevant de la protection des données	27
5	Bases légales fédérales régissant l'échange de données	27
5.1	Remarque liminaire	27
5.2	Constitution fédérale	27
5.3	Droit et obligation de dénoncer	28
5.4	Règles concernant l'échange de données, le secret de fonction et le secret professionnel selon le CP	28
5.5	Révélation de données émanant d'une procédure pénale pendante selon CPP ..	29
5.6	Echange de données dans la protection extraprocédurale des témoins	29
5.7	Droit et obligation d'annoncer selon le CC (dans la perspective de la protection de l'adulte et de l'enfant)	30
5.8	Droit d'aviser des centres LAVI en cas de mise en danger des personnes conseillées	31
5.9	Droit d'aviser des détenteurs de secrets selon la loi sur les armes	31
5.10	Echange de données selon le projet du Conseil fédéral pour une loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes de violence	31
6	Appréciation	32
7	Conclusions	32

1 Situation initiale

1.1 Mandat découlant du postulat

Le postulat 13.3441 adopté le 5 mai 2015 par la conseillère nationale Feri et intitulé «Gestion des menaces émanant de violences domestiques. Faire le point sur la situation juridique et créer une définition nationale» charge le Conseil fédéral «de rédiger un rapport sur la gestion des menaces émanant de violences domestiques en Suisse, en mettant tout particulièrement l'accent sur l'aspect juridique de l'échange de données, qui est nécessaire à une démarche coordonnée»¹. Le Conseil fédéral a proposé l'acceptation du postulat. Il a notamment souligné que la gestion des menaces est en premier lieu l'affaire de la police et, par conséquent, une tâche incombant aux cantons, d'où son intention de mettre l'accent sur les obstacles que pourrait dresser le droit fédéral à l'échange de données.

1.2 Elaboration du rapport

Pour préparer le présent rapport, l'Office fédéral de la justice (OFJ) a choisi de se faire accompagner dans ses travaux par un groupe de travail. Ce dernier réunissait des experts cantonaux de l'aide aux victimes et de la police, ainsi que des représentants de la Prévention Suisse de la Criminalité (PSC), de la Conférence des procureurs de Suisse (CPS), de la Conférence suisse contre la violence domestique (CSVD), de la Fédération solidarité femmes de Suisse et du Liechtenstein (DAO) et du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG)².

Le BFEG tient un répertoire des adresses des services et bureaux cantonaux de coordination, d'intervention et de lutte contre la violence domestique (membres de la CSVD) et des autres services cantonaux désignés pour la violence domestique³. Dans un premier temps, l'OFJ s'est procuré des documents et a recueilli des renseignements par téléphone auprès de ces différents services. Puis le groupe de travail a décidé de présenter le système de gestion des menaces pratiqué dans quatre cantons (BL, LU, VS, ZH). Les chapitres correspondants ont été rédigés avec le concours des services compétents des cantons retenus. Le modèle de Soleure, pionnier en la matière, est déjà bien documenté⁴.

1.3 Objet du rapport

Au fil des travaux il est apparu peu judicieux de se limiter aux menaces liées à la violence domestique ou aux problèmes posés par l'échange de données. Il a donc été décidé, en accord avec le groupe de travail, d'exposer les pratiques en matière de gestion des menaces dans les quatre cantons sélectionnés.

Dans plusieurs cantons, la gestion des menaces ne se borne pas à la seule violence domestique, mais porte sur plusieurs autres situations de risque, telles que le harcèlement obsessionnel, les menaces contre l'école, l'administration ou d'autres institutions. Ce type de modèle global est préconisé par la PSC, laquelle soutient les cantons dans la conception de la gestion des menaces et leur mise en réseau (voir chiffre 2.1.3). Les suggestions formulées ici, qui doivent permettre de tirer le meilleur parti de la grande liberté de conception laissée

¹ Le Conseil national a rejeté le 21 juin 2016 la motion Feri 13.3161 déposée le 20 mars 2016 «Violences domestiques. Création d'une base légale permettant la coordination et l'échange de données dans le cadre d'une gestion des menaces».

² Membres du groupe de travail: présidence Monique Cossali Sauvain, OFJ, Susanne Altermatt, CSOL-LAVI, BL; Miriam Reber, CSVD, SG; Andrea Wechlin, Koordination Gewaltprävention und Bedrohungsmanagement, LU; Florian Düblin, CCDJP, Martin Boess, PSC; Reinhard Brunner, police cantonale de ZH; Klaus Feller, CPS, BE; Myriam Zufferey, DAO, BE; Luzia Siegrist, BFEG.

³ www.ebg.ch/ebg/fr > Violence domestique > Coordination et réseautage (état: 1.6.2017)

⁴ Voir Jens Hoffmann, Karoline Roshdi, Rudolf von Rohr (éd.), Bedrohungsmanagement, Projekte und Erfahrungen in der Schweiz, Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt, 2013; Hans Rudolf von Rohr, Interdisziplinäre Zusammenarbeit in der Prävention von häuslicher Gewalt – das Modell des Kantons Solothurn, in: Christian Schwarzenegger, Rolf Nägeli (éd.), EuropaInstitut der Universität Zürich, 7. Zürcher Präventionsforum – Häusliche Gewalt, Schulthess 2015, p. 157 ss.

aux cantons, s'appuient sur trois dispositifs globaux de gestion des menaces (BL, LU et ZH) et sur un modèle limité à la violence domestique (VS, voir chiffre 4).

Plusieurs cantons ayant soulevé des doutes quant à la protection des données, le groupe de travail a jugé utile de dresser un récapitulatif des principales bases légales du droit fédéral. L'échange de données sera commenté séparément.

Il a également été convenu d'inclure dans le rapport des éléments sur la gestion des menaces relevant du harcèlement (stalking), qu'ils soient ou non en lien avec la violence domestique.

Le rapport ne traite pas de la lutte contre le terrorisme (mesures de fedpol) ni du plan d'action que prévoient la Confédération, les cantons, les villes et les communes pour prévenir et combattre la radicalisation et l'extrémisme violent, quand bien même ces risques peuvent parfaitement être englobés dans la gestion des menaces⁵.

2 Bases

2.1 Gestion des menaces

2.1.1 Objectif

La gestion des menaces vise à détecter et à identifier, à un stade précoce, les dérives dangereuses d'individus. En présence d'un risque de violence accru, elle cherche à éviter toute forme de passage à l'acte. Sa finalité consiste à fournir une solution durable, exempte de violence.

Le concept s'appuie sur l'expérience selon laquelle les personnes commettant des actes de violence graves contre autrui ont pour la plupart déjà affiché un comportement singulier en amont. La recherche a mis ici en évidence une série de schémas récurrents. Bien souvent, les signaux d'alerte (actes de rupture p.ex.) sont perceptibles de l'extérieur. Ainsi, lorsqu'une personne réussit à avoir accès au logement de son ex-partenaire, qu'elle achète une arme ou perd son emploi, on peut y voir des signes précurseurs d'une escalade de la violence domestique⁶.

2.1.2 Caractéristiques

La gestion des menaces se caractérise essentiellement par une collaboration interinstitutionnelle organisée entre tous les services et offices impliqués, mais aussi par des compétences clairement réglementées à tous les stades du processus. Il s'agit d'une collaboration institutionnalisée. Un autre trait majeur concerne le travail mené avec l'auteur⁷ et avec la victime de violence. Dans les infractions dites relationnelles, telles que la violence domestique, la violence au nom de l'honneur et le harcèlement, on est souvent en présence d'une situation de risque installée dans la durée, où la collaboration avec la victime joue un rôle essentiel.

⁵ Voir le communiqué de presse du 14 mars 2017: [Le Conseil fédéral prend connaissance du troisième rapport TETRA sur la lutte contre le terrorisme à motivation djihadiste en Suisse](#). (www.admin.ch > Conseil fédéral > Documentation > Communiqués (état: 1.6.2017).

⁶ La thèse souvent évoquée selon laquelle la violence tendrait à s'amplifier en continu («spirale de la violence») n'est pas étayée par l'expérience, cf. Luise Greuel, Eskalationsdynamik in Paarbeziehungen, in: Christian Schwarzenegger, Rolf Nägeli (éd.), Europainstitut der Universität Zürich, 7. Zürcher Präventionsforum – Häusliche Gewalt, Schulthess 2015, p. 140.

⁷ Le canton de Soleure, par exemple, a été récemment amené à constater la quasi-inexistence de programmes d'aide et de suivi professionnels destinés aux auteurs de violence domestique. Il a donc institué, en complément à la gestion des menaces, un groupe de travail spécialisé dans l'accompagnement des auteurs de violence (*Arbeitsgruppe Gefährderarbeit des runden Tisches Häuslicher Gewalt*), qui réunit des représentants de la police, de l'APEA, de l'Office de la sécurité sociale (ASO), du centre d'accueil pour femmes AG/SO, du ministère public, des juges, des régions sociales et du service de probation.

L'appréciation de l'existence d'un risque de violence et l'évaluation du degré de dangerosité peuvent se fonder, selon les pratiques cantonales, sur des instruments standardisés et validés, comme le recommande la PSC (voir chiffre 2.5.1).

En 2014, on dénombrait en Suisse une bonne vingtaine d'instruments différents destinés à l'évaluation des risques⁸. Ces outils établissent un pronostic de l'évolution ou de la survenue d'actes de violence à partir de données concrètes du cas considéré et sont pour certains assistés par ordinateur. Dans le cas de figure le plus simple, on travaille avec un système de feux de signalisation (feu vert, jaune et rouge). Généralement, l'instrument n'entre en jeu qu'au moment où s'est déjà produit un incident d'une certaine gravité (événement indice). Le nombre de données requises (items) varie considérablement d'un instrument à l'autre. Les informations sont recueillies sur la base des actes antérieurs, au travers d'entretiens avec la victime et éventuellement avec l'auteur des menaces. On observe de fortes disparités s'agissant des exigences auxquelles doit satisfaire l'utilisateur de l'instrument. Il existe des instruments pour les domaines les plus divers de la gestion des menaces. Parmi les outils répandus en Suisse figurent les systèmes DyRiAS-Intimpartner (Dynamisches Risiko Analyse System), ODARA (Ontario Domestic Assault Risk Assessment), Patriarch (Assessment of Risk for Honour Based Violence) et RA-PROF (Radicalisation Profiling).

2.1.3 Domaines d'application

Un dispositif de gestion des menaces peut soit se focaliser sur certains types de situations critiques soit embrasser l'ensemble des situations de risque de violence ciblée. En plus de la violence domestique et du harcèlement, on songera ici aux menaces dirigées contre les écoles, l'administration ou d'autres institutions, ou encore l'extrémisme violent et la radicalisation. La Prévention Suisse de la Criminalité (PSC)⁹ et plusieurs cantons utilisent le terme de «Gestion des menaces au niveau cantonal (GMC)» pour désigner un système couvrant l'ensemble des risques et fondé sur la collaboration de tous les services concernés du canton.

Une gestion des menaces est possible dès le moment où il existe un comportement punissable. Cependant, elle entre surtout en jeu en présence d'un comportement qui n'est pas (encore) pénalement répréhensible, mais qui a des chances de conduire à un acte de violence¹⁰.

2.1.4 Les trois étapes fondamentales d'un dispositif de gestion des menaces

La PSC et plusieurs cantons résument les différentes étapes au moyen de la formule «Reconnaître - Evaluer - Désamorcer»¹¹.

RECONNAÎTRE: dans un premier temps, il s'agit de détecter les signaux qui pourraient être précurseurs d'un acte de violence grave. On songe ici notamment aux menaces portées à la connaissance de l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) ou des centres de consultation pour victimes d'infractions. L'achat d'une arme, l'existence de menaces ou l'ouverture d'une procédure pénale constituent d'autres signaux d'alerte. Dans certains modèles de gestion des menaces, seules les personnes rattachées à une autorité ou travaillant

⁸ Résultats de l'enquête de la PSC (voir chiffre 2.5.1), Résultats de l'enquête cantonale et premières conclusions, Résumé du 13 mai 2015

⁹ Voir chiffre. 2.5.1

¹⁰ Voir Christian Schwarzenegger/Rahel Fischbacher/Mirjam Loewe-Baur/Jasmine Stössel, Häusliche Gewalt, rechtliche Instrumente zum Schutz der Opfer und ihre Wirksamkeit – unter besonderer Berücksichtigung des polizeilichen Gewalt-schutzes, in Christian Schwarzenegger, Rolf Nægeli (éd.), 7. Zürcher Präventionsforum – Häusliche Gewalt, Schulthess 2015, p. 46 ss.

¹¹ Voir le site de l'Institut psychologie et gestion des menaces (Institut Psychologie und Bedrohungsmanagement (I:P:Bm), consultable sous: www.i-p-bm.com (état: 1.6.2017).

dans une institution sont habilitées à lancer la deuxième étape, dans d'autres, ce droit est aussi reconnu à des particuliers.

EVALUER: l'évaluation du potentiel de risque et du degré de dangerosité s'effectue, selon chaque réglementation cantonale, à l'aide d'instruments standardisés, réglementés et validés, conformément aux recommandations de la PSC. Elle est confiée à des professionnels spécialement formés. Selon l'organisation cantonale et le cas, plusieurs autorités ou institutions peuvent y être associées (voir chiffre 2.1.5). Il s'agit souvent d'une approche à plusieurs paliers, de nouveaux professionnels ou spécialistes étant intégrés à chaque nouveau palier.

DESAMORCER: les spécialistes chargés d'évaluer le risque conseillent les services et les autorités qui se sont adressés à eux. En présence d'un risque accru, le service compétent organise une gestion du cas en mode interdisciplinaire. Celle-ci consiste à coordonner toutes les mesures auxquelles peuvent recourir les services et les autorités et qui sont propres à désamorcer la violence. Lorsque le risque identifié n'appelle pas encore d'intervention, un monitoring est mis en place pour suivre le cas. La gestion des mesures de protection est surtout importante dans des situations de danger chroniques et de monitoring sur plusieurs années.

2.1.5 Processus interdisciplinaire

Etant donné que le risque peut évoluer en continu, il est nécessaire d'accompagner son évolution et de concevoir la gestion des menaces en tant que processus.

Les trois étapes principales – Reconnaître, Evaluer et Désamorcer – supposent une collaboration entre les services et autorités les plus divers. Selon l'organisation cantonale et la nature du cas, les acteurs suivants peuvent être associés au processus:

- la police (dans sa fonction de garant de la sécurité ou d'autorité de poursuite pénale),
- un service spécialisé dans l'évaluation approfondie des risques ou un service correspondant
- le ministère public,
- le service de probation
- la psychiatrie forensique
- l'APEA
- le Bureau cantonal de l'égalité entre femmes et hommes
- le centre d'intervention en cas de violence domestique
- le centre de consultation d'aide aux victimes
- le centre de consultation pour les auteurs de violence
- le juge des mesures protectrices de l'union conjugale
- l'office de la migration
- les maisons d'accueil pour femmes
- le service social
- la consultation pour personnes dépendantes
- d'autres offices et services cantonaux.

2.2 Violence domestique

2.2.1 Eléments statistiques¹²

Depuis 2009, la statistique policière de la criminalité (SPC)¹³ précise pour diverses infractions enregistrées au sens du code pénal (CP)¹⁴ si elles ont été supposément commises dans un contexte de violence domestique. Au nombre de ces infractions de violence figurent l'homicide, les lésions corporelles graves, les lésions corporelles simples, les voies de fait, la mise en danger de la vie, l'injure, l'utilisation abusive d'une installation de télécommunication, la menace, la contrainte, la séquestration et l'enlèvement, les actes d'ordre sexuel avec des enfants, les actes d'ordre sexuel sur des personnes dépendantes, la contrainte sexuelle, le viol, les actes d'ordre sexuel sur des personnes incapables de discernement et d'autres articles du CP. Pour 38% des infractions considérées, il y a une relation domestique entre l'auteur et la victime¹⁵.

Pour l'ensemble des homicides consommés enregistrés en 2016, 42,2% (2015: 63,2%) se sont déroulés dans la sphère domestique, soit 19 homicides (2015: 36)¹⁶. La violence domestique touche souvent directement les enfants. Ils sont par ailleurs impliqués lorsque la violence s'exerce contre une personne qui vit avec eux sous le même toit. Le fait d'être confronté à la violence physique contre l'un de leurs parents peut infliger aux enfants une forme de violence psychique (voir chiffre 2.3). La violence domestique exercée par les parents contre leurs enfants ou par les enfants contre leurs parents concerne 15,4 % des cas¹⁷. De manière générale, il existe assurément un certain nombre de cas non déclarés ou non enregistrés¹⁸. Au vu des données statistiques, la violence domestique constitue, on le voit, un problème largement répandu.

2.2.2 Définitions multiples

A y regarder de plus près, on note que la notion de violence domestique est définie de multiples façons. Le droit fédéral ne connaît à ce jour aucune définition légale. Le droit pénal contient des règles spéciales pour la poursuite de certaines infractions relevant de la violence domestique, sans toutefois la définir¹⁹. Le droit des étrangers connaît le terme plus étroit de «violence conjugale» en lien avec le droit de séjour²⁰.

La Convention du Conseil de l'Europe du 11 mai 2001 sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (convention d'Istanbul) propose une définition. Le terme de violence domestique y désigne «tous les actes de violence physique, sexuelle, psychologique ou économique qui surviennent au sein de la famille ou du foyer ou entre des anciens ou actuels conjoints ou partenaires, indépendamment du fait que

¹² Pour de plus amples détails: Feuille d'information n° 9 du BFEG «La violence domestique en chiffres au niveau national» de mars 2017, consultable sous www.ebg.admin.ch > Violence domestique > Publications > Feuilles d'information violence domestique (état: 5.7.2017).

¹³ La SPC est une statistique des dénonciations ; les personnes qui y sont recensées sont considérées innocentes jusqu'à leur condamnation définitive. La SPC est consultable sous: www.bfs.admin.ch > Office fédéral de la statistique (état: 1.6.2017).

¹⁴ RS 311.0

¹⁵ Statistique policière de la criminalité (SPC), rapport annuel 2016, p. 40, voir note 13 (état: 1.6.2017)

¹⁶ Statistique policière de la criminalité (SPC), rapport annuel 2016, p. 7, voir note 13 (état: 1.6.2017)

¹⁷ Statistique policière de la criminalité (SPC), rapport annuel 2016, p. 41, voir note 13 (état: 1.6.2017).

¹⁸ Voir Feuille d'information n° 9 du BFEG «La violence domestique en chiffres au niveau national» de mars 2017, p. 2, voir note 12 (état: 1.6.2017).

¹⁹ Les lésions corporelles simples, les voies de fait répétées et la menace constituent en principe des délits poursuivis sur plainte. Ils sont cependant poursuivis d'office lorsqu'ils sont commis dans le cadre d'une relation de couple (c.-à-d. dans le mariage, au sein d'un partenariat enregistré, d'une union libre ou entre ex-partenaires dans l'année qui suit la rupture de la relation) ou contre une autre personne, notamment un enfant, dont l'auteur a la garde ou sur lequel il doit veiller (art. 123, ch. 2, 126, al. 2 et 180, al. 2, CP). L'art. 55a CP prévoit dans ces cas des règles particulières pour le classement de la procédure lorsque les infractions considérées ou un acte de contrainte sont commis dans une relation de couple.

²⁰ Art. 50, al. 2 LETr, RS 142.20.

l'auteur de l'infraction partage ou a partagé le même domicile que la victime» (art. 3, let. b de la convention)²¹.

Certains cantons ont défini la notion de violence domestique²², mais les définitions varient considérablement. Dans la description de l'environnement social proche, notion déterminante, sont englobées les situations suivantes:

- violence dans le couple (mariage, partenariat enregistré, union libre) ou entre ex-partenaires dans l'année qui suit la rupture de la relation (NE); cette description est conforme à l'approche du code pénal;
- violence au sein du couple, de la famille ou dans un ménage commun, ou après dissolution de la relation (sans limite temporelle) (ZH, VD, GE, VS).

Selon les cantons, sont retenues les formes de violence suivantes:

- violence physique, psychique ou sexuelle (ZH, VD, NE),
- violence physique, psychique, sexuelle ou économique (VS, GE)²³.

La «violence» en tant que telle est également définie de différentes manières²⁴. Elle peut s'exercer de manière passive, notamment sous forme de négligence à l'égard de personnes nécessitant des soins.

2.3 Gestion des menaces dans la violence domestique

La gestion des menaces dans le contexte de la violence domestique présente des difficultés spécifiques. Souvent, la victime est tiraillée entre le désir de se séparer de l'auteur des violences et celui de poursuivre la relation. La victime comme l'auteur tendent à afficher un comportement ambigu, que l'on peut qualifier de typique des situations de violence domestique. Les auteurs sont capables de faire de sérieux efforts pour ne plus recourir à la violence, mais récidivent peu de temps après. Sans compter que le risque évolue ici en dents de scie, selon l'adage qui veut que le calme précède la tempête²⁵. Il est donc nécessaire d'adapter en continu les mesures de la gestion des menaces à la situation du moment.

Un aspect essentiel est la prise en charge et la protection des enfants, victimes directes de la violence domestique (voir chiffre 2.2.1 et postulat Fehr [13.3881](#) «Renforcer la protection de l'enfant dans le cadre de l'aide aux victimes»). Le fait d'être exposés à la violence exercée contre l'un de leurs parents peut être assimilé à une forme de violence psychique et est souvent source de graves difficultés pour les enfants, d'où la nécessité de prendre en compte leurs besoins dans le dispositif de gestion des menaces. Les enfants qui ont subi la violence de leurs parents ont besoin d'une aide professionnelle pour surmonter leur vécu et ses conséquences²⁶. Dans certains cantons, l'APEA est automatiquement associée à la prise en charge lorsque des enfants sont concernés; elle est tenue informée de l'analyse des

²¹ Le Parlement a approuvé la ratification le 16 juin 2017.

²² Sont présentées ici les définitions adoptées par les cantons de ZH, VD, VS, NE et GE, voir ZH: § 2 de la loi du 19 juin 2006 relative à la protection contre la violence (Gewaltschutzgesetz); VD: art. 17 de la loi du 24 février 2009 d'application de la loi fédérale du 23 mars 2007 sur l'aide aux victimes d'infractions (en cours de révision); VS: art. 2, let. a de la loi du 18 décembre 2015 sur les violences domestiques (LVD), NE: art. 2 de la loi du 16 septembre 2005 sur la lutte contre la violence dans les relations de couple (LVCouple); GE: art 2 de la loi du 16 septembre 2005 sur les violences domestiques (LVD).

²³ VS précisent la notion comme suit: les violences domestiques englobent toutes atteintes ou menaces d'atteinte à l'intégrité corporelle, sexuelle, psychique ou économique à l'encontre d'une personne entraînant un préjudice réel ou potentiel pour sa santé, sa survie, son développement ou sa dignité.

²⁴ A ZH, ce terme englobe le fait de molester, de guetter ou de persécuter une personne de façon réitérée. VD parle d'un ensemble d'actes, de paroles ou de comportements qui portent atteinte à l'intégrité physique, psychique ou sexuelle. VS mentionne explicitement que la violence peut être exercée ou menacée.

²⁵ Voir note 6.

²⁶ A cet égard, on peut mentionner à titre d'exemple les projets KidsCare (association Pinocchio) et KidsPunkt (Secrétariat à la jeunesse de Winterthour) menés dans le canton de Zurich ; ces projets offrent un soutien aux enfants confrontés à la violence entre leurs parents, voir. Patrik Manzoni, Der Zyklus der Gewalt - Der Zusammenhang zwischen häuslicher Gewalt gegen Kinder und späterer Delinquenz, in. Christian Schwarzenegger/Rolf Nägeli, Aches Zürcher Präventionsforum - Kinder als Opfer von Kriminalität - Aktuelle kriminalpräventive Ansätze, Zurich/Bâle/Genève 2015, p. 44 s.

risques. Plusieurs outils d'évaluation des risques tiennent compte, dans des contextes divers, de la présence d'enfants. L'instrument ODARA cherche par exemple à savoir si l'auteur de menaces a déjà été violent contre un enfant de la victime ou encore si celle-ci a un enfant biologique d'un autre homme ou si elle vit avec un enfant dans le ménage²⁷.

Dans de nombreux cas, un accompagnement de la famille ou d'autres personnes concernées s'impose sur la durée, avec une priorité accordée aux mesures de protection des victimes. Il ne s'agit pas seulement de mettre les personnes à l'abri de la violence de leur (ex-) partenaire : on sait que la situation émotionnelle éprouvante que vit la victime comporte une série d'autres risques, en particulier le risque de négligence envers les enfants ou de mise en danger de sa propre personne; en dernière extrémité, ce risque peut amener la victime à se suicider en emportant les enfants dans la mort.

La gestion des menaces sert à identifier les cas aigus. Les cas de moindre acuité, mais néanmoins jugés à risque élevé appellent également un suivi interdisciplinaire à bas seuil. Les centres cantonaux d'intervention et de coordination en matière de violence domestique assument à cet égard une mission stratégique capitale, notamment en pilotant, en coordonnant et en contrôlant la collaboration de l'ensemble des autorités et des centres de consultation qui s'occupent de violence domestique. Ce sont là des tâches que les organes opérationnels de la gestion des menaces ne sont pas à même d'assurer.

2.4 Contrôle de qualité et moyens auxiliaires²⁸

2.4.1 Certification de la gestion des menaces au niveau européen

L'Association Of European Threat Assessment Professionals (AETAP)²⁹ encourage la formation de spécialistes et promeut certaines normes. Elle propose des certifications pour des particuliers et des organisations. Pour être certifiée, une organisation doit répondre, entre autres, aux conditions suivantes:

- engagement affirmé de la direction en faveur d'une gestion des menaces
- description des processus et stratégies d'un dispositif de gestion des menaces en fonction depuis un an au moins
- analyse systématique des risques
- conservation sûre et confidentielle des dossiers
- collaborateurs professionnels avec pouvoir de décision correspondant.

2.4.2 Bases de travail du réseau Women Against Violence (WAVE)

Le réseau Women Against Violence (WAVE) a réalisé en 2010 dans le cadre des programmes Daphne de la Commission européenne une étude destinée à identifier et à protéger les victimes hautement exposées à des actes de violence sexospécifiques. L'étude, intitulée «Protect I» a été menée dans huit pays³⁰. En plus de contribuer à des clarifications terminologiques, le réseau WAVE œuvre surtout à faire connaître les nombreux instruments d'évaluation des risques dans un contexte relationnel. Sous le titre «Protect II», le réseau a publié en 2012 des documents de formation destinés à renforcer les compétences opéra-

²⁷ «Evaluation du risque en matière de violence domestique», exposé d'Astrid Rossegger et de Jérôme Endrass, consultable sur le site du BFEG / Documentation / Téléchargements des actes de colloques, Congrès national 2012, exposé 1, www.bfeg.admin.ch > egb > Manifestations, Téléchargements des actes de colloques

²⁸ Voir à sujet Egger/Jäggi/Guggenbühl, Massnahmen zur Bekämpfung von Stalking: Übersicht zu national und international bestehenden Praxismodellen, Berne 2017, p. 50 ss.

²⁹ www.aetap.eu/

³⁰ <http://ec.europa.eu> (European Commission > Justice > Grants > Daphne project search (état: 1.6.2017))

tionnelles dans l'évaluation de la dangerosité et la gestion de la sécurité, dans le but de protéger les victimes de violence très menacées³¹.

2.5 Travaux sur la gestion des menaces au niveau intercantonal

2.5.1 Enquête de la Prévention suisse de la criminalité

La prévention des risques et la gestion des menaces appliquée à cet effet incombent en premier lieu à la police³², qui relève de la compétence des cantons. Pour se faire une idée de l'avancement des travaux dans les cantons, la PSC a mené en automne 2014 une enquête auprès de ces derniers³³. Elle a retenu les six critères suivants pour mesurer si une «gestion des menaces au niveau cantonal GMC» a été mise en place:

- existence d'un cadre législatif, y compris sur le traitement des données personnelles;
- existence d'une documentation sur les personnes présentant une dangerosité accrue, facilité et rapidité d'accès aux données en situation de crise;
- utilisation d'outils d'analyse validés pour une analyse systématique des risques³⁴;
- travail en réseau: toutes les institutions importantes sont représentées au sein des équipes d'intervention en cas de crise et de gestion des cas ;
- garantie de la continuité: responsabilités définies de manière abstraite et formation des nouveaux collaborateurs;
- caractère global de la GMC: la GMC porte sur toutes les formes de violence ciblée, en particulier les menaces liées à la violence domestique et les menaces contre la sécurité de l'administration ou de l'école.

Au moment de l'enquête en automne 2014, seuls les cantons de Soleure et de Zurich disposaient d'une GMC établie³⁵. A la même époque, Zurich avait lancé un projet pilote pour un centre de Forensic Assessment, conçu comme une partie intégrante des structures de GMC. D'autres cantons en étaient encore au stade de la planification, et quelques-uns n'envisageaient à cette date aucun GMC. S'agissant de la transmission et de la gestion des données, les cantons se fondaient d'une part sur l'art. 75 du code de procédure pénale (CPP)³⁶, d'autre part sur le droit cantonal régissant la police et la protection des données et sur d'autres réglementations cantonales, dont la loi sur la santé. Les bases juridiques requises dans le droit cantonal existaient déjà ou étaient en préparation. Les cantons ont aussi souligné toute l'importance d'informer les autorités chargées d'appliquer le droit de la situation juridique.

Cette enquête soulève la question de savoir pourquoi les cantons ont utilisé des outils d'analyse nombreux et dissemblables pour évaluer les risques et établir un pronostic de récidive ou encore comment fonctionne l'échange de données dans les cas impliquant plusieurs cantons. L'enquête n'avait pas pour seul but de livrer un aperçu de l'avancement des travaux, elle visait aussi à favoriser le transfert de connaissances et la coordination entre les cantons. Il existe aujourd'hui un groupe d'échange d'expériences, placé sous la conduite des cantons de Zurich et de Soleure. En juin 2017 s'est tenue la quatrième réunion annuelle d'échange d'expériences. Ce groupe ERFA comprend des spécialistes GM de presque tous les cantons.

³¹ Voir note 30.

³² Voir Gabriele Berger, Zusammenarbeit von Polizei und Staatsanwaltschaft im Schnittbereich von Gefahrenabwehr und Strafverfolgung, in: Forum poenale, Berne, année. 9 (2016), Ed. 6, p. 343 ss.

³³ Les résultats de l'enquête et d'autres informations ont été publiés dans le bulletin PSC INFO 2 /2015 «Dossier Gestion des menaces au niveau cantonal», disponible sous www.skppsc.ch > Téléchargements (état: 1.6.2017).

³⁴ Voir Sonja Müller, Risikoeinschätzungsinstrumente – Nutzen und Bedeutung in der polizeilichen Praxis, in: Christian Schwarzenegger, Rolf Nägeli (Hrsg.), 7. Zürcher Präventionsforum – Häusliche Gewalt, Schulthess 2015, p. 99 ss.

³⁵ Concernant l'état du GM en avril 2017, voir chiffre 3, avec cette précision qu'il n'a pas été examiné si la gestion des menaces des cantons est conforme aux critères PSC.

³⁶ RS 312.0

2.5.2 Formations

Plusieurs formations ont été mises sur pied récemment à l'intention de divers groupes cibles. Ainsi, la Haute école spécialisée de Berne a-t-elle proposé en 2014 un cours consacré à l'évaluation des risques et destiné aux professionnels de l'aide aux victimes de toute la Suisse alémanique. Ce cours a bénéficié d'une aide financière de l'OFJ en vertu de la loi sur l'aide aux victimes (LAVI). En janvier 2017, la police cantonale de Zurich a organisé, avec le concours des polices de Berne, Soleure et Neuchâtel, un cycle de formation de quatre jours en langue allemande consacré à la gestion des menaces. Ce cours, placé sous l'égide de l'Institut suisse de police de Neuchâtel et réservé aujourd'hui aux fonctionnaires de police, devrait s'ouvrir aux procureurs en 2018. On trouve d'autres cycles de formation et des conférences organisés au niveau international ou local.

2.6 Travaux à l'échelon fédéral en lien avec la gestion des menaces

2.6.1 Ratification de la Convention d'Istanbul

La ratification de la Convention du Conseil de l'Europe du 11 mai 2001 sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la lutte contre la violence domestique a été approuvée par l'Assemblée fédérale le 16 juin 2017³⁷. Elle demande entre autres aux Etats signataires de prendre des mesures pour qu'il soit procédé à des «appréciations du risque» et d'assurer une «gestion des risques» (art. 51). Dans son message, le Conseil fédéral a indiqué que ces deux tâches incombaient en premier lieu aux cantons³⁸. Les art. 27 et 28 de la convention traitent des droits de signalement lorsqu'il y a de sérieuses raisons de croire qu'un acte de violence pourrait être commis.

2.6.2 Projet de loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes de violence³⁹

Le Conseil fédéral propose d'introduire plusieurs modifications dans le code civil (CC), le code de procédure civile (CPC), le code pénal (CP) et le code pénal militaire (CPM) pour améliorer la protection des personnes victimes de violence⁴⁰. Les innovations proposées revêtent un intérêt majeur pour la gestion des menaces dans les cantons.

En vertu de la «norme de protection contre la violence» (art. 28b CC), le juge civil peut ordonner aujourd'hui diverses mesures pour protéger les victimes contre la violence, les menaces et le harcèlement, en particulier une interdiction géographique, une interdiction de contact ou l'expulsion du logement commun. Le projet de révision vient renforcer ces mesures. En effet, il est prévu que le juge puisse ordonner une surveillance électronique pour exécuter l'interdiction géographique et l'interdiction de contact⁴¹. Par ailleurs, le projet élimine une série d'obstacles procéduraux: la procédure de conciliation qui précède la procédure simplifiée⁴² sera supprimée, et il ne sera plus infligé de frais judiciaires dans la procédure au fond⁴³. Au surplus, il est prévu d'encourager l'échange d'informations entre les autorités en faisant obligation au juge de communiquer les mesures de protection de droit civil qu'il a ordonnées à l'APEA et au service cantonal d'intervention et de coordination pour la violence domestique, mais aussi à d'autres autorités ou à des tiers, dans la mesure où cela apparaît

³⁷ FF 2017 4011.

³⁸ Message du 2 décembre 2016 concernant l'approbation de la convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (convention d'Istanbul), FF 2017 163 ss 228.

³⁹ Projet de loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes de violence, consultable sous: www.bj.admin.ch > Violence domestique (état: 1.6.2017)

⁴⁰ Message du Conseil fédéral du 6 septembre 2017 sur la loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes de violence, voir note 39.

⁴¹ Voir note 39, art. 28c P-CC.

⁴² Voir note 42 art. 198 let. a^{bis} P-CC.

⁴³ Voir note 42, art. 114 let. g P-CPP.

utile à l'accomplissement de leurs tâches ou nécessaire à la protection du plaignant (victime) ou que cette communication sert l'exécution de la décision du tribunal⁴⁴.

S'agissant de la procédure pénale pour lésion corporelle simple, voies de fait réitérées, menace ou contrainte dans des relations de couple (art. 55a CP et 46b CPM), on vise à octroyer une plus grande marge d'appréciation au ministère public ou au juge. Ainsi, la suspension, la reprise ou le classement de la procédure pénale ne devraient-ils plus dépendre de la seule volonté de la victime. La responsabilité de la décision doit revenir à l'autorité, laquelle devra rendre sa décision en considérant, outre les déclarations de la victime, une série d'autres éléments et devra estimer si une suspension est propre à stabiliser ou améliorer la situation de la victime. En d'autres termes, l'autorité devra évaluer si le risque d'une récidive est moindre ou supérieur. L'unité violence domestique de la gestion des menaces aura probablement déjà procédé à une telle évaluation et celle-ci pourra être versée au dossier de la procédure pénale ou être actualisée. Selon l'évaluation des risques, l'autorité renoncera à suspendre la procédure pénale et maintiendra des mesures de procédure pénale pour prévenir la récidive. La décision de suspendre ou de poursuivre la procédure dépendra aussi de la présence d'enfants, ce qui suppose une enquête qui exige un échange de données. Selon le projet, l'autorité peut obliger l'auteur de violence à suivre un programme de prévention de la violence pendant la période de suspension. A cet égard, l'échange d'informations avec le service chargé de la gestion des menaces semble utile pour mesurer la nécessité d'un tel programme et coordonner les différentes mesures. Il est donc prévu que l'autorité communique les mesures mises en place au service cantonal compétent en matière de violence domestique. Enfin, il ne sera plus possible de suspendre ou de classer une procédure en cas de soupçon de violence répétée dans le couple (c'est-à-dire dans les cas où l'inculpé a déjà été condamné pour certains crimes ou délits dans sa relation de couple actuelle ou dans une relation de couple antérieure).

2.6.3 Postulat Feri 14.4204 «Agir plus efficacement contre le harcèlement obsessionnel en Suisse»

Le rapport du Conseil fédéral du 6 septembre 2017 en réponse à ce postulat est également pertinent pour la gestion des menaces au niveau cantonal, puisqu'il livre un aperçu des mesures engagées avec succès au niveau national et international pour combattre le harcèlement.

2.6.4 Postulat Feri 12.3206 «Violences intrafamiliales à l'égard des enfants. Créer les conditions permettant un dépistage par des professionnels de la santé»

En réponse au postulat adopté le 15 mars 2012, le Conseil fédéral établira un rapport pour faire le point sur le dépistage des violences intrafamiliales chez les enfants dans le système de santé suisse et, si nécessaire, formulera ensuite des recommandations pour une meilleure pratique. Le postulat vise à recenser au plus tôt les enfants exposés à la violence domestique et à leur offrir une aide adaptée à leurs besoins. Les systèmes de détection précoce de la violence contre les enfants et les systèmes de gestion des menaces se complètent.

⁴⁴ Voir note 42, art. 28b, al. 3^{bis} P-CC.

2.6.5 Po. Amarelle 14.4026 «Prise en charge médicale des cas de violence domestique. Politiques et pratiques cantonales et opportunité d'un mandat explicite dans la LAVI»

Le postulat adopté le 5 mai 2015 demande au Conseil fédéral d'établir un état des lieux des politiques et pratiques cantonales en matière de prise en charge médicale des cas de violence domestique. Le Conseil fédéral est aussi appelé à étudier s'il y a lieu d'inscrire un tel mandat dans la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI). Le postulat a pour objectifs notamment l'amélioration de la détection des victimes de violence domestique et la documentation des cas pour constituer des preuves.

2.6.6 Analyses concernant l'accès facilité à l'aide aux victimes

Le Conseil fédéral a établi un rapport en réponse au postulat Fehr 09.3878 «Dénonciation et effet dissuasif vont de pair»⁴⁵. Il y est démontré qu'il convient de renforcer l'accessibilité et la visibilité des centres de consultation pour les victimes d'infractions en Suisse. On songe ici à un numéro d'appel unique pour l'aide aux victimes et à un accès facilité aux programmes de soutien via internet, afin d'assurer, dans toute la Suisse, un accès aisé aux offres de conseil existantes. Fort de ces considérations, l'OFJ a commandé une étude de faisabilité.

2.6.7 Recommandations issues d'évaluation de la loi sur l'aide aux victimes

Deux recommandations de l'évaluation⁴⁶ de la loi sur l'aide aux victimes de décembre 2015 visent également à développer la coopération institutionnalisée et interdisciplinaire⁴⁷:

- s'assurer que, dans tous les cantons, des «tables rondes» ou d'autres outils sont mis en place pour améliorer la collaboration entre les acteurs; cette recommandation s'adresse aux cantons;
- au chapitre de la prise en charge des enfants: étudier et si nécessaire améliorer les échanges entre les centres de consultation, les APEA et les autorités de poursuite pénale; cette recommandation s'adresse à la Confédération et aux cantons.

3 Résultats de l'enquête de l'OFJ

3.1 Démarche

L'OFJ s'est adressé en été 2016 puis à nouveau en avril 2017 aux interlocuteurs des services cantonaux de coordination et d'intervention contre la violence domestique en Suisse (membres de la CSVD) ainsi qu'à d'autres services cantonaux désignés pour la violence domestique en vue de déterminer si les cantons se sont dotés d'une gestion des menaces et, si oui, d'en connaître la conception. Les commentaires ci-après livrent les résultats de ces enquêtes.

3.2 Cantons dotés d'une gestion des menaces pour la violence domestique

Treize cantons ont déclaré disposer d'une gestion des menaces pour la violence domestique. Dans la plupart des cas, il s'agit d'un dispositif global de «Gestion des menaces au niveau cantonal GMC» au sens des recommandations de la Prévention suisse de la criminalité. Les cantons du Valais et de Zoug ont opté pour une gestion des menaces centrée ex-

⁴⁵ Le rapport du Conseil fédéral en exécution du postulat Fehr 09.3878 «Dénonciation et effet dissuasif vont de pair» du 27 février 2013 est consultable sous: www.ofj.admin.ch > Aide aux victimes > Publications (état: 1.6.2017)

⁴⁶ L'évaluation a été réalisée sur mandat de l'OFJ par le prof. Jonas Weber, de l'Institut de droit pénal et de criminologie de l'Université de Berne. Intitulée «Evaluation des Opferhilfegesetz, Studie vom 21. Dezember 2015», elle est consultable sous: www.ofj.admin.ch > Aide aux victimes d'infractions > Publications (état: 1.6.2017)

⁴⁷ Recommandation 26 (à l'adresse des cantons) et recommandation 7 (à l'adresse de la Confédération et des cantons), voir chap. 9, Récapitulatif des recommandations, Extrait de l'évaluation de la loi sur l'aide aux victimes, p. 9.

clusivement sur la violence domestique. Les modèles d'organisation varient nettement d'un canton à l'autre:

Canton	Type de gestion des menaces	Compétence centrale
BE	GMC ⁴⁸	Police
BL	GMC	Administration (Département de la sécurité) ⁴⁹
GL	GMC	Police
LU	GMC	Police et administration (département de la justice et de la sécurité: bureau de coordination)
NE	GMC	Police
SH	GMC	Police
SO	GMC	Police
SZ	GMC	Police
TG	GMC	Police
TI	GMC	Police
VS	Violence domestique exclusivement	Administration (Office cantonal de l'égalité et de la famille)
ZG	Violence domestique exclusivement	Police
ZH	GMC	Police

3.3 Cantons menant des travaux préparatoires

Au moment de l'enquête, huit cantons avaient entrepris des travaux préparatoires plus ou moins avancés en vue de la mise en place d'une gestion des menaces (AG, GE, FR, NE, NW, OW, SG, VD). Les cantons de Genève et des Grisons examinaient pour leur part encore l'opportunité d'instaurer une gestion des menaces.

La plupart des cantons privilégiaient au moment de l'enquête un GMC global dans le sens des recommandations de la PSC. Les cantons de Fribourg, Genève et Vaud se focalisaient en revanche sur la lutte contre la violence domestique. Le canton de Vaud travaillait à une loi de lutte contre la violence domestique, assortie de l'introduction d'une gestion des menaces. Quant au canton de Fribourg, il œuvrait à un concept inspiré du système anglais MARAC⁵⁰ et d'un projet pilote de ligne d'appel d'urgence mis en place en Seine Saint-Denis.

Le canton de Saint Gall a examiné s'il fallait opter pour un seul GMC ou pour trois dispositifs séparés (violence domestique, milieu scolaire, sécurité administrative). Il a déjà mis en place

⁴⁸ Voir les notes figurant sous chiffre 3.3.

⁴⁹ Voir toutefois chiffre 4.2.5.

⁵⁰ Multi Agency Risk Assessment Conferences. Ce système introduit dès 2003 au Royaume-Uni a été présenté à l'occasion du congrès national sur la violence domestique du BFEG en 2012. Il est réservé aux personnes hautement exposées à la violence domestique. Les cas de violence domestique sont jugés par des tribunaux spécialisés. Les victimes de violence bénéficient pour une courte durée d'un soutien assuré par un conseiller indépendant en matière de violence domestique (Independent Domestic Violence Advisor - IDVA), qui est le plus souvent un membre de la police. L'état de santé de la victime est aussi constaté. La mission du conseiller consiste à écarter les risques immédiats pour la sécurité de la victime et à faciliter son accès aux prestations. Il lui assure conseils et soutien. Le conseiller (ou la police) identifie le risque (check-liste), l'évalue (3 niveaux de danger) et, en cas de risque particulièrement élevé, organise les réunions MARAC, où sera établi et mis en œuvre un plan de sécurité multi-institutionnel. La police en assure généralement la présidence.

des systèmes dans le domaine de l'école et de la sécurité administrative. Dans celui de la violence domestique, le canton a réalisé un projet pilote.

Dans le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures, on a élaboré une ébauche de concept «réseau protection contre la violence». Au moment de l'enquête, il n'était pas encore certain que le concept déboucherait sur un système de gestion des menaces.

Plusieurs cantons ayant déjà instauré une gestion des menaces travaillaient à son optimisation dans le sens des critères de la PSC et s'employaient à en supprimer les défauts⁵¹.

3.4 Personnel et ressources

La majorité des cantons reconnaissent certes l'utilité d'une gestion des menaces, mais les ressources et le personnel limités font souvent obstacle à sa mise en oeuvre.

3.5 Bases légales cantonales régissant l'échange de données

Les cantons appliquent leur droit respectif en matière de protection des données. Lorsqu'un canton veut instituer une GMC globale, il entreprend souvent de modifier sa loi sur la police, en association parfois avec une révision de la loi sur la santé ou de la loi sur la protection des données. Les cantons qui visent une GMC centrée sur la lutte contre la violence domestique créent une loi cantonale spécifique.

3.6 Gestion des cas intercantonaux et code de procédure pénale suisse

Il arrive fréquemment que l'auteur des menaces et la victime ne vivent pas dans le même canton. Concernant les bases légales, on relèvera que pour les échanges au-delà des frontières cantonales, chaque canton doit se référer à ses propres bases juridiques. L'échange entre les cantons fonctionne bien lorsque le traitement de plusieurs cas a permis de bien roder la coopération⁵².

Les difficultés apparaissent quand un canton n'a mis en place aucun dispositif de gestion des menaces et s'appuie exclusivement sur les moyens définis par le code de procédure pénale. Le CPP est appliqué quand (au minimum) le soupçon qu'une infraction pénale ait été commise existe. Etant donné que le but de la gestion des menaces est de prévenir des délits, le CPP n'entre souvent pas en considération comme base d'action.

Selon le CPP, la police peut, à certaines conditions, appréhender ou arrêter provisoirement une personne (art. 215 et 217 ss CPP). A cet effet, elle est autorisée à pénétrer dans les bâtiments et les logements (art. 213 CPP). Lorsqu'une procédure pénale est en cours, les autorités de poursuite pénale disposent de moyens pour prévenir d'autres infractions. Ainsi peuvent-elles en cas de risque de récidive ordonner la détention provisoire et la détention pour des motifs de sûreté (art. 221, al. 1, let. c, CPP). Ce motif de détention sert aussi à écarter les risques. En outre, la détention peut être également ordonnée quand il y a sérieusement lieu de craindre qu'une personne mette sa menace à exécution et commette un crime grave (art. 221, al. 2, CPP). Ce motif de détention ne suppose pas l'existence de soupçon d'une infraction commise, mais obéit exclusivement à un souci de prévention. Le CPP prévoit aussi des mesures de protection des témoins et des personnes appelées à donner des renseignements lorsque leur participation les expose à un danger sérieux menaçant leur vie ou leur intégrité corporelle (art. 149 CPP et loi fédérale du 23 décembre 2011 sur la protection extraprocédurale des témoins, RS 312.2). Les autorités pénales informent les services sociaux et les autorités tutélaires des procédures pénales engagées et des dé-

⁵¹ Le canton de Berne disposait par ex. d'une gestion des menaces globale, mais au terme d'une analyse approfondie, il a constaté en 2016 que celle-ci ne satisfaisait pas encore aux critères de la PSC, d'où sa décision de définir plus concrètement les responsabilités et les processus.

⁵² Les cantons de SH, SO et ZH collaborent par exemple étroitement.

cisions rendues, lorsque la protection du prévenu, du lésé ou celle de leurs proches l'exige (art. 75, al. 2, CPP). La Confédération et les cantons peuvent astreindre ou autoriser les autorités pénales à faire d'autres communications à des autorités (art. 75, al. 4, CPP). Evaluation du droit fédéral

3.7 Appréciation du besoin d'agir au niveau du droit fédéral

Les cantons qui ont déjà institué ou qui envisagent une gestion des menaces pour les cas de violence domestique n'ont fait mention d'aucun obstacle qui nécessiterait un besoin d'agir dans le droit fédéral. En revanche, ils n'étaient pas tout à fait au clair concernant les bases légales régissant la protection des données dans la collaboration entre les autorités (voir chiffre 5). Il en va de même pour les échanges entre les cantons (voir chiffre 3.6).

4 Exemples de modèles de gestion des menaces

4.1 Canton de Zurich

4.1.1 Champ d'application de la gestion des menaces

La gestion des menaces du canton de Zurich englobe les situations de menaces dans toutes les configurations; elle ne se borne pas aux cas de violence domestique⁵³.

Evolution du nombre de cas:

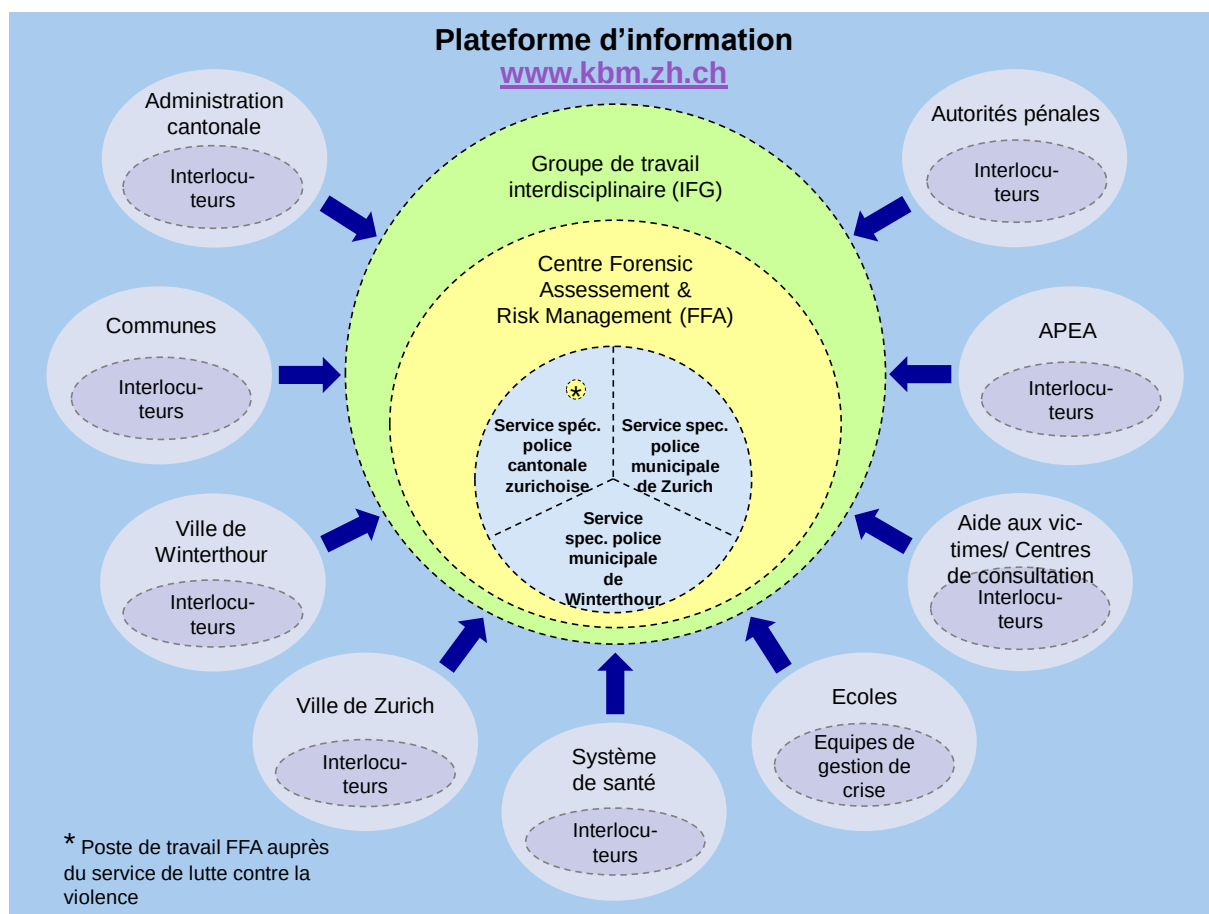
Année	Nombre de cas relevant de la gestion des menaces
2012	177
2013	268
2014	293
2015	431
2016	397

La moitié des cas environ concerne la violence domestique.

La gestion des menaces dans le canton de Zurich porte aussi sur les cas de harcèlement, qui étaient au nombre de 18 en 2016, dont treize dans un contexte de violence domestique.

⁵³ Pour plus de plus amples détails sur la gestion des menaces dans le canton de Zurich, voir le site www.kbm.zh.ch (état: 1.6.2017)

4.1.2 Schéma du modèle zurichois



4.1.3 Bases légales

Le Conseil d'Etat du canton de Zurich a décidé le 20 juin 2012⁵⁴ de faire de la protection et de la lutte contre la violence une priorité pour les trois années à venir. La direction des opérations a été confiée à la police cantonale. Notons que dans le canton de Zurich, la police ne se limite pas à constater les infractions et à les élucider conformément au code de procédure pénale, la loi cantonale sur la police lui donnant en effet également mandat de prévenir les infractions.

Les bases légales cantonales qui régissent l'échange de données figurent dans la loi sur la protection des données, dans la loi sur la police, dans la loi sur la santé, dans la loi sur l'organisation des tribunaux et des autorités et dans d'autres actes législatifs.

La gestion des menaces dans le canton de Zurich ne requerrait en conséquence aucune nouvelle base légale.

4.1.4 Procédures et structures

Dans chaque office, chaque service et chaque institution du canton, on désigne au moins une personne en tant qu'interlocuteur. A l'heure actuelle, le canton compte quelque 320 interlocuteurs spécialement formés dont le rôle consiste à procéder à une première évaluation.

Au besoin, l'interlocuteur transmet les informations à la police. Dans les villes de Zurich et de Winterthour, les cas de protection contre la violence sont du ressort de la police municipale, dans le reste du canton, cette responsabilité incombe aux antennes de la police cantonale.

⁵⁴ RRB 659/2012

Ce sont elles qui procèdent à l'évaluation de la dangerosité (dans une procédure pénale, cette tâche revient au ministère public.)

La police et le ministère public peuvent solliciter au cas par cas l'appui du centre *Forensic Assessment & Riskmanagement* (FFA)⁵⁵ de la Clinique psychiatrique universitaire. Ce service dispose de compétences en psychiatrie forensique pour procéder à une évaluation approfondie de la dangerosité et apprécier les modes d'intervention idoines. Le service est rattaché au Département de la santé publique, mais occupe un poste de travail dans le bâtiment qui abrite le service spécialisé de la police cantonale.

Dans des cas complexes, la police peut mettre sur pied un groupe d'experts interdisciplinaire qui se réunit en colloque autour du cas pour définir des mesures propres à désamorcer la violence. Ces mesures sont ordonnées si nécessaire par le service compétent.

4.1.5 Traitement des aspects relevant du droit de la protection des données

Les bases légales pour la transmission d'informations diffèrent selon que l'on est en présence d'un comportement punissable ou que le comportement menaçant ne constitue pas une infraction. Dans le premier cas s'applique l'art. 75 CPP, qui veut que dans certaines conditions, les services sociaux et les autorités tutélaires, ou encore l'état-major de conduite de l'armée soient tenus informés de la procédure pénale engagée. Dans le second cas, on applique les dispositions de la loi cantonale sur l'information et la protection des données dans l'échange de données. La police cantonale a publié un manuel à l'usage des autorités et des institutions⁵⁶ qui expose en détail l'ensemble des bases juridiques. Par ailleurs, le Département de la santé publique a élaboré à son tour un mémento qui traite des bases légales régissant l'échange d'informations entre la police, les ministères publics et les cliniques psychiatriques, en particulier pour les cas relatifs à l'hébergement et au traitement des personnes enclines à la violence⁵⁷.

En règle générale, la transmission des données soulève certains doutes au sujet de la protection des données. Pour y remédier, on a élaboré un modèle de communication à trois paliers pour la gestion des menaces au niveau cantonal. Ce modèle comprend les étapes *communication, appréciation, transmission*:

- La *communication* vient en premier. Elle peut consister à présenter le cas sous une forme anonymisée.
- Puis, on procède dans un deuxième temps, à partir du cas concret, à l'*appréciation des problèmes* relevant du droit de protection des données.
- La troisième étape concerne la *transmission* des données personnelles, décidée en fonction des deux étapes précédentes, ainsi que l'instauration d'une gestion du cas.

Le principe qui doit guider les autorités et institutions est le suivant: plus le danger semble imminent pour des biens juridiques de grande valeur, plus on est autorisé à informer de façon ouverte.

4.1.6 Nouvelles mesures

Parmi les mesures introduites récemment, il faut nommer la prise de contact avec l'auteur de menaces. Il s'agit d'un mode d'intervention éprouvé. Le contact personnel donne l'occasion d'identifier les facteurs de risque et de prévention pertinents. Les visites sur place permettent en outre de déterminer si le comportement dangereux est d'origine circonstancielle ou s'il

⁵⁵ RRB 1005/2015

⁵⁶ Kantonales Bedrohungsmanagement, KBM, Leitfaden für Behörden und Institutionen, 2^e édition intégralement remaniée, octobre 2016.

⁵⁷ Guide édité le 1^{er} juin 2016 (Wegleitung vom 1. Juni 2016) disponible sous <https://www.kbm.zh.ch/rechtliches/wegleitung-informationsaustausch/>

tient à la personnalité de l'auteur. Ces éléments sont nécessaires à une évaluation fondée des risques et à une gestion efficace des cas.

En complément, la police peut aussi approcher les personnes en danger (victimes potentielles), surtout dans le but de définir des mesures de protection idoines.

Les cas de gestion des menaces se fondent bien souvent sur les conflits religieux ou interculturels. La tâche du service *Brückenbauer*, qui est intégré au service de protection contre la violence, consiste à promouvoir, à l'interne comme à l'externe, les compétences interculturelles et la compréhension mutuelle, mais aussi à construire et à cultiver des contacts (réseau) avec des organisations étrangères (associations, mosquées, etc.). Les expériences réunies par le canton indiquent que la gestion des cas requerra à l'avenir une connaissance toujours plus poussée des problématiques interculturelles

4.1.7 Compréhension commune de la gestion des menaces

Dans la formation de la police cantonale ainsi que dans le manuel qui lui est destiné, il est souligné que la prévention des actes de violence ne relève pas de la seule responsabilité de la police, mais incombe aussi aux collaborateurs des autorités communales, des offices cantonaux, de l'APEA, du personnel médical ainsi que des collaborateurs de différents domaines qui ont d'une manière ou d'une autre affaire avec des auteurs ou des victimes de violence. Reconnaître le danger, l'évaluer et le désamorcer à l'aide de mesures coordonnées entre les différentes disciplines suppose dans tous les cas que les personnes susmentionnées se fassent mutuellement part des indices sérieux de violence qu'elles sont amenées à détecter.

4.1.8 Direction confiée à la police

Dans le canton de Zurich, on estime qu'il appartient à la police de prendre la direction de la gestion des menaces, puisque la prévention des dangers est de leur ressort. Cette attribution a fait ses preuves.

4.2 Canton de Bâle-Campagne

4.2.1 Domaine d'application de la gestion des menaces

Dans le canton de Bâle-Campagne, la gestion des menaces englobe l'ensemble des situations de risque, y compris la violence domestique, la radicalisation et l'extrémisme. En lien avec la division radicalisation, le service GM est également membre de la task force radicalisation de Bâle-Ville.

Les cas de harcèlement sont signalés régulièrement au service GM, le plus souvent de manière indirecte. En règle générale, lorsque le harcèlement s'étend sur plusieurs mois, voire plusieurs années, il est associé à diverses formes de transgression, telles que les insultes, la contrainte, le chantage, la menace, le contrôle ou la surveillance. Le harcèlement est fréquent chez les auteurs de violence dont le système de valeurs est très patriarcal au point de légitimer la violence, mais il apparaît aussi dans un contexte de mariages forcés.

Le service GM exécute approximativement 30 à 40 mandats relatifs au harcèlement, dans un contexte de violence domestique ou de violence psychique à l'égard des représentants des autorités.

4.2.2 Bases légales

Le service de gestion des menaces du canton de Bâle-Campagne, rattaché au Département de la sécurité, a été créé en octobre 2014 par décision du Conseil d'Etat. Depuis le milieu de 2016, le service d'intervention en matière de violence domestique, doté d'un poste à 40%,

s'investit activement dans le traitement des cas et dans la mise en place de la gestion des menaces. Pour l'heure, le service GM se fonde dans son travail sur le droit en vigueur et sur des clauses d'urgence. Les autorités communales, en particulier les services sociaux, les autorités cantonales, la police, les services psychiatriques, le ministère public, l'aide aux victimes des deux Bâle, l'APEA et les instances politiques associent le directeur du service GM à leur travail.

En 2016 a été élaboré un rapport intitulé «Rechtliche Grundlagen Bedrohungsmanagement BL». Il prévoit des ajustements dans la loi sur la police, dans la loi sur la santé et dans le droit sur la protection des données. Les nouvelles bases légales devraient entrer en vigueur au début de 2018 et réglementer les aspects suivants:

- Inscription dans la loi du but et de la mission du service chargé de la gestion des menaces.
- Le service chargé de la gestion des menaces peut
 - réaliser des enquêtes permettant d'estimer le degré de dangerosité d'une personne et, de concert avec la police, le ministère public, les services psychiatriques, l'APEA et d'autres services, engager au besoin des mesures pour prévenir le danger et organiser la protection;
 - collecter les données nécessaires et les transmettre aux organismes compétents;
 - interpellier les auteurs de violence par rapport à leur comportement, leur préciser les lois à respecter et les conséquences d'une transgression;
 - en cas de risque élevé ou accru de passage à l'acte, assurer un suivi rigoureux de la personne potentiellement dangereuse.
- L'organisme ou service responsable de la gestion des menaces peut convoquer l'auteur de violence ou, si sa présence est indispensable, décerner un mandat d'amener à son encontre.
- Le service responsable peut procéder à l'enquête et contacter la personne dangereuse à son domicile, notamment pour apprécier ses conditions de vie ou sa situation familiale.
- La transmission de données concernant l'auteur est également réglementée; un droit d'aviser est aussi reconnu au ministère public, à la police, aux autorités et au personnel médical.
- Dans la loi sur la santé, le personnel médical est délié du secret médical envers le service responsable de la gestion des menaces lorsque cela concerne des personnes à forte propension à la violence.

4.2.3 Procédures et structures

Le service de gestion des menaces (service GM) est la structure d'accueil principale. Il est rattaché au Secrétariat général du Département de la sécurité. Les membres de la police, de l'APEA, de la psychiatrie, des ministères publics, des services sociaux, des offices régionaux de placement et d'autres autorités ou institutions, telles que la maison d'accueil pour femmes et les services de consultation (aide aux victimes p.ex.), ainsi que des instances politiques peuvent faire un premier signalement au service GM. Les particuliers n'y sont en revanche pas autorisés.

Le service GM procède à une première évaluation et classe les cas dans l'une des cinq catégories de risques:

- signalement préventif (monitorage passif de durée limitée)
- situation de risque à clarifier (monitorage actif de durée limitée)
- situation de faible risque (monitorage passif de durée limitée)
- situation de risque accru (monitorage actif de longue durée)
- situation de risque élevé (monitorage actif de longue durée)

Dans les cas de risque accru ou élevé, le service convoque l'équipe resserrée du service GM (police, psychiatrie forensique, service d'intervention en cas de violence domestique) et informe régulièrement la commission interdisciplinaire du centre de compétence violence.

Le service GM procède à un suivi du cas et met régulièrement à jour ses données pour observer la dynamique du risque. Le monitoring du cas, la gestion des mesures de protection et du risque sont effectués en collaboration avec les professionnels partenaires dans le réseau. Dans les cas de risque accru chronique, ou de risque élevé par intermittence, il est mis en place un monitoring actif sur la durée.

La police réalise les interventions de crise de concert avec le service GM; celles-ci peuvent être ordonnées par le ministère public ou l'APEA.

La prise de contact avec les auteurs de violence est très importante pour la gestion des menaces. Elle vise à désamorcer la violence, à les informer des lois, à évaluer les risques, à opérer un tri et à activer les facteurs de protection.

A ce jour et selon les indications fournies, il n'a pas été possible de régler la prise de contact avec les auteurs de violence avec la systématique nécessaire, en raison d'une part d'un manque de ressources et d'autre part parce que le projet partiel de gestion policière des menaces est encore en cours.

4.2.4 Traitement des aspects relevant de la protection des données

La collecte et la transmission des données sont régies par la loi sur la police et la loi sur la protection des données.

4.2.5 Perspectives

Il sera décidé, probablement d'ici septembre 2017, si le service GM sera intégré à la police ou s'il restera rattaché au Secrétariat général du Département de la sécurité. Dans l'hypothèse d'une intégration à la police, la gestion commune des cas de violence relationnelle serait maintenue auprès du centre d'intervention violence domestique (IST). Ce service assumerait comme aujourd'hui la gestion des mesures de protection.

Dans la perspective de l'entrée en vigueur des bases légales, les effectifs policiers seront renforcés pour les tâches relevant de la gestion des menaces. D'autre part, il est prévu de rattacher au service GM d'ici fin 2017 un nouveau centre de consultation sur la radicalisation.

4.3 Canton de Lucerne

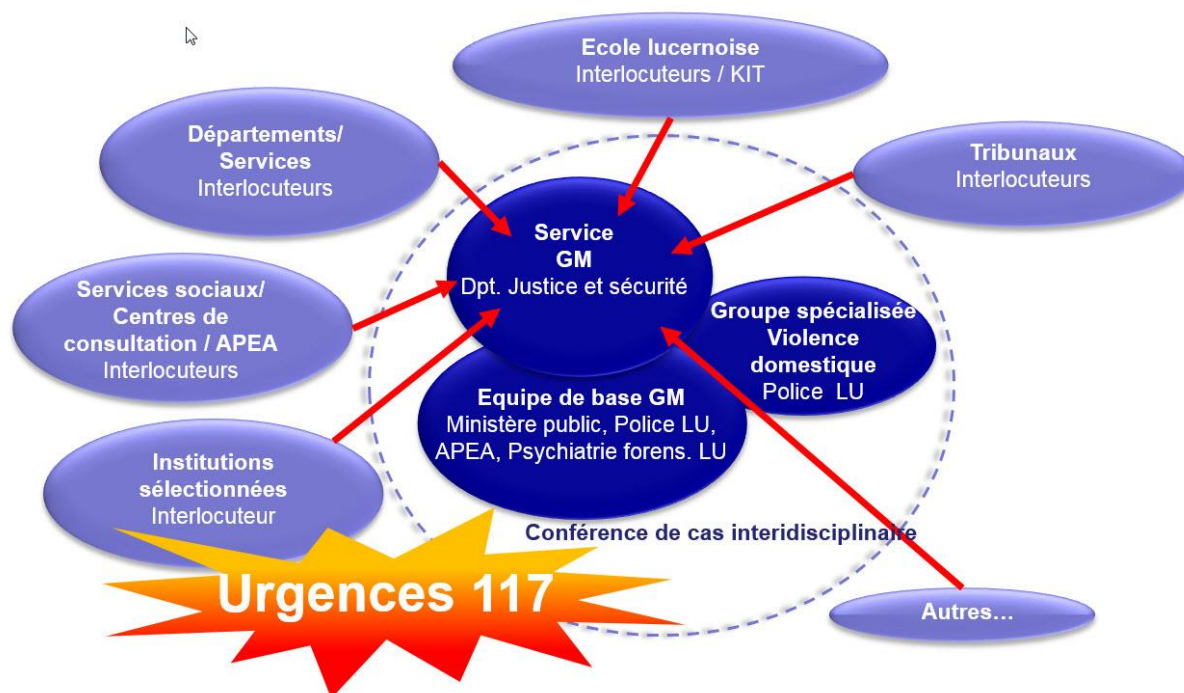
4.3.1 Champ d'application de la gestion des menaces

Dans le canton de Lucerne, la gestion des menaces (GM Lucerne) s'occupe, outre des cas de sérieuse mise en danger dans le contexte de la violence domestique, de toutes les autres menaces importantes pour l'intégrité corporelle, sexuelle ou psychique de tiers. Actuellement, sont traités prioritairement les situations dans les domaines suivants:

- violence domestique,
- crimes au nom de l'honneur,
- harcèlement,
- comportement quérulent – violence à l'égard des autorités,
- violence au travail,
- violence à l'école,
- radicalisation.

En principe, les cas de harcèlement sont traités de la même manière que tous les autres cas.

4.3.2 Schéma du modèle lucernois



4.3.3 Bases légales

Le Conseil d'Etat a décidé le 27 septembre 2013 la mise en œuvre progressive du concept de gestion des menaces «*Kantonales Bedrohungsmanagement Netzwerk*». Il est prévu de créer à cet effet une base juridique spécifique dans la loi sur la police du canton de Lucerne du 27 janvier 1998 (PolG). D'ici là, la GM de Lucerne fondera ses activités sur le règlement relatif à la gestion des menaces au niveau cantonal⁵⁸ et sur les bases légales existantes⁵⁹.

Le «règlement» qui tient lieu de solution transitoire correspond en de nombreux points aux dispositions de la nouvelle loi révisée sur la police et permet d'activer la phase pilote (prise de contact avec les auteurs de menaces, traitement des données, etc.) jusqu'à son entrée en vigueur. La prise de contact avec les auteurs de menaces repose à l'heure actuelle encore sur la clause générale de l'actuelle loi sur la police (PolG, voir chiffre 4.3.7).

4.3.4 Tâches du service de gestion des menaces au niveau cantonal

Le service GM est la pierre angulaire du GM de Lucerne. Il s'occupe avec l'unité spécialisée de protection contre la violence de la police lucernoise de la détection précoce et de la prévention de la commission d'infractions par des personnes ayant une sérieuse propension à la violence contre autrui. Le service GM est responsable de la mise en place et du fonctionnement d'un réseau élargi et interdisciplinaire de prévention d'infractions graves. Il est rattaché au Secrétariat du Département de la justice et de la sécurité et s'occupe des domaines suivants:

⁵⁸ Règlement sur le GM (Reglement über das Kantonale Bedrohungsmanagement) du 16.12.2016

⁵⁹ Art. 443 CC (droit et obligation d'aviser l'autorité de protection de l'adulte), art. 453 CC (obligation de collaborer entre les autorités de protection de l'adulte, les services impliqués et la police); art. 320 CP (secret de fonction); § 1, al. 2, let. b loi sur la police lucernoise du 27.01.1998; § 52 de la loi sur les rapports de travail de droit public (Recueil systématique SRL no 51); obligation de confidentialité ; décision du Conseil d'Etat no 1088 du 27 septembre 2013; art. 27 de la loi sur la santé du 13 septembre 2005 (Gesundheitsgesetz GesG; SRL no 800): Obligation et droit d'aviser pour les titulaires d'une autorisation selon la loi sur la santé; descriptif du poste du service d'accueil gestion des menaces.

a. Gestion de réseau

Le service GM construit un réseau d'interlocuteurs au sein de l'administration cantonale. Il se charge d'organiser régulièrement des cours de sensibilisation et de perfectionnement. Il a aussi pour tâche de mettre en place l'équipe de base GM et d'assurer sa formation continue. L'équipe de base GM réunit des représentants du ministère public, de la psychiatrie foren-sique et de l'APEA. D'autres spécialistes peuvent venir la compléter de cas en cas.

b. Traitement des cas

En présence d'indices suffisants d'une propension accrue à la violence, le service GM mène une enquête afin d'évaluer la dangerosité de la personne concernée. Pour ce faire, il travaille étroitement avec l'unité spécialisée de lutte contre la violence de la police lucernoise et avec d'autres professionnels, services et institutions impliqués. Il est habilité à recueillir les don-nées utiles et à les transmettre aux différents acteurs impliqués.

Le service GM convoque des colloques interdisciplinaires pour discuter des cas. Il définit les mesures et interventions en fonction de la dynamique de la violence propre à chaque cas.

Le service GM assure le monitoring de certains cas, en concertation avec l'unité spécialisée de lutte contre la violence de la police lucernoise.

c. Formation et conseil

Le service GM conçoit et élabore avec le concours de l'unité spécialisée de lutte contre la violence de la police cantonale un guide en ligne à l'usage des professionnels et qui traite de la gestion des situations menaçantes. Il met aussi à disposition du matériel d'information et de sensibilisation pour tous les groupes cibles, propose des offres de formation continue et de perfectionnement à l'attention des professionnels concernés et conseille les services, les écoles, les juges, les services sociaux, l'APEA, etc. dans la mise sur pied de structures d'urgence pour les cas de violence ciblée.

d. Documentation et développement

Le service GM documente les cas qu'il est amené à traiter. Dans un souci de garantie de la qualité, il établit une statistique annuelle et travaille en réseau avec des institutions et organi-sations spécialisées.

4.3.5 Tâche du groupe spécialisé de lutte contre la violence

Le groupe spécialisé de lutte contre la violence est responsable de la coordination et du trai-tement des cas pour toutes les formes de danger sérieux de violence (par ex. à l'école, au travail, violence domestique, harcèlement) et pour tous les cas où un suivi sur la durée s'impose en raison de la dangerosité et de la propension particulière à la violence chez la personne menaçante. Ce suivi comprend les tâches suivantes:

- analyse des menaces à l'aide d'outils scientifiques,
- poursuite pénale (enquêtes et plaintes pénales),
- prévention des risques (prise de contact avec l'auteur des menaces, mesures de protec-tion spécifiques),
- assistance à la victime dans le domaine policier (préventif),
- monitoring des cas et monitoring sur le long terme des personnes particulièrement dan-gereuses,
- service de piquet spécialisé 24 h sur 24,
- formation en interne et en externe, conseils spécifiques à l'interne de la police et à l'externe (autorités, personnes concernées, etc.).
- tâches générales du service d'enquête.

4.3.6 Interlocuteurs

Les interlocuteurs sont des employés de l'administration spécialement formés auxquels peuvent s'adresser les collaborateurs confrontés à des situations menaçantes. Chaque département décide pour quel groupe (division, service, domaine) doit être nommé un interlocuteur. Suivant la situation, l'interlocuteur assure la mise en contact avec le service GM.

4.3.7 Nouvelles mesures

La loi révisée sur la police du canton de Lucerne qui devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2018 habilite expressément la police lucernoise à traiter des données personnelles, à recourir à des systèmes de traitement de données adéquats, à gérer des fichiers et à traiter des données personnelles sensibles, lorsque cela est nécessaire à l'accomplissement de ses tâches. Dorénavant la police lucernoise pourra prendre contact avec les personnes dont le comportement ou les propos laissent supposer une propension marquée à la violence dirigée contre des tiers et les rendre attentives aux possibles conséquences pénales de leurs actes (cf. ch. 4.3.3). Cette prise de contact pourra aussi se faire par écrit. Enfin, la police sera autorisée à communiquer aux personnes menacées, aux autorités et à des tiers des données personnelles concernant l'auteur de violence, en particulier celles qui ont trait à la fin des mesures ou à des sanctions administratives et pénales, lorsque cela s'avère nécessaire et approprié pour écarter un danger imminent.

4.3.8 Compréhension commune de la gestion des menaces

Le service GM de Lucerne se fonde sur la conviction que la gestion des menaces constitue une discipline à part entière. Sa méthode se conçoit comme un processus continu et interdisciplinaire, qui considère le risque comme un élément dynamique en perpétuel changement. Dans cette optique, les appréciations se rapportent toujours aux circonstances ponctuelles et se distinguent en cela considérablement de l'évaluation des risques telle qu'opérée par la psychiatrie forensique. Il y a donc nécessité d'opter pour une approche échelonnée définie au cas par cas, qui s'appuie sur des outils validés d'évaluation des risques et de la dangerosité, qui procède d'une démarche concertée et qui soit rigoureusement appliquée.

4.4 Canton du Valais

4.4.1 Domaine d'application de la gestion des menaces

La gestion des menaces se limite dans le canton du Valais à la violence domestique.

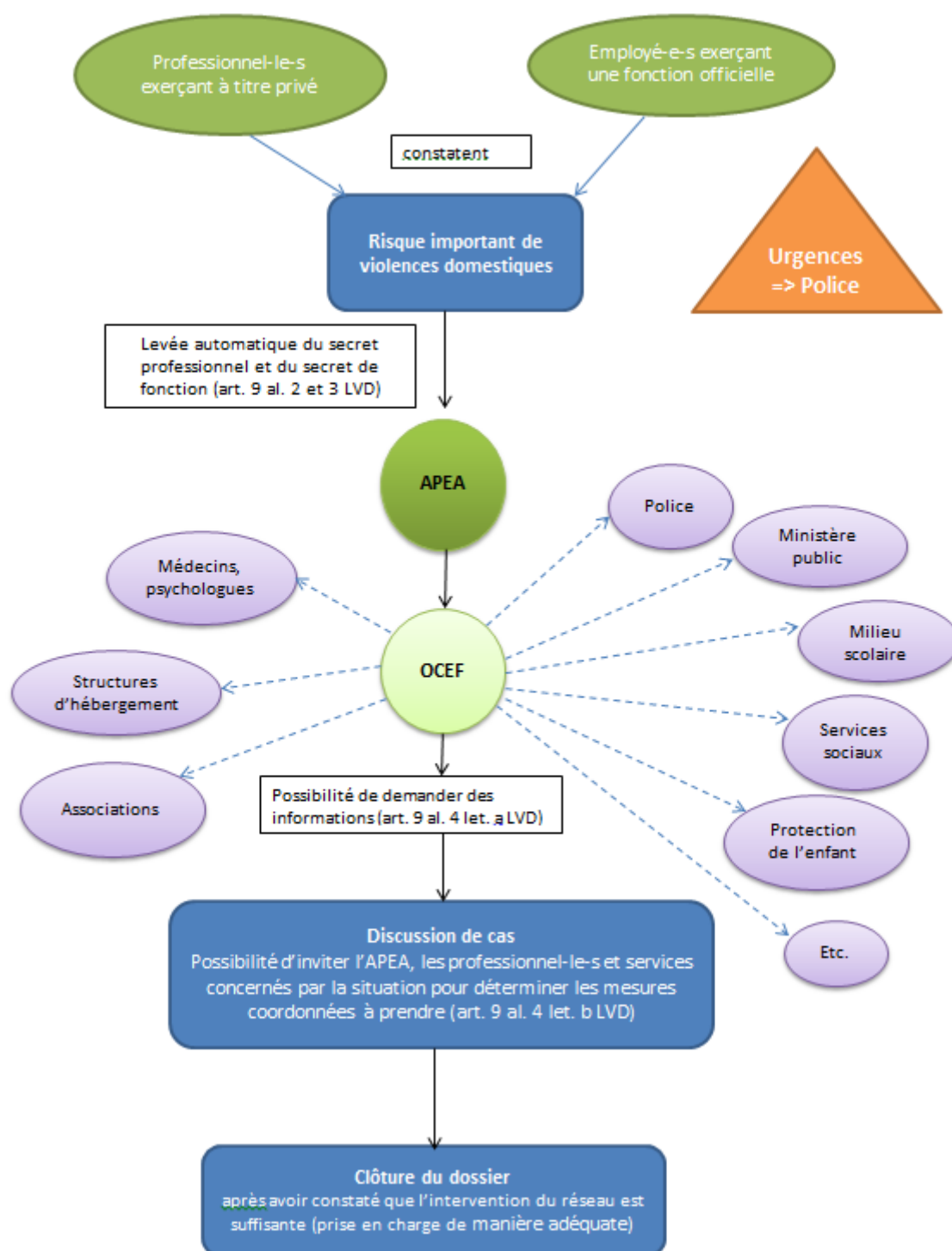
4.4.2 Bases légales

Dans le canton du Valais, un nouvel article «Evaluation des risques et coordination de la gestion des menaces» est venu compléter la loi sur les violences domestiques du 18 décembre 2015. La loi révisée et son ordonnance d'exécution sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2017. La gestion des menaces a été introduite à partir de cette date. Elle dépend du département auquel est rattaché le service cantonal pour l'égalité et la famille.

Pour déclencher une procédure, il faut être en présence d'un «risque important» de commission d'un acte de violence domestique mettant en danger une personne. L'art. 5 de l'ordonnance définit cette situation comme suit:

- lorsqu'il y a de sérieuses raisons de croire qu'un acte de violence domestique mettant en danger une personne a été commis et que de nouveaux actes de violence sont à craindre;
- ou qu'un cas de violence domestique mettant en danger une personne est connu, mais que les mesures mises place semblent insuffisantes pour réduire le risque.

4.4.3 Procédures et structures



La procédure GM n'est pas déclenchée en cas de danger immédiat. Pareille situation doit faire l'objet d'un signalement immédiat à la police. La procédure est déclenchée par une annonce à l'APEA. Est soumis à l'obligation d'annoncer quiconque est amené à constater, dans l'exercice de ses fonctions officielles, un risque accru de violence domestique. Est autorisé à signaler une situation quiconque constate un tel risque dans l'exercice de son activité professionnelle. L'APEA est tenue d'aviser sans délai l'Office de l'égalité et de la famille (OCEF).

L'OCEF et l'APEA analysent ensemble la situation. En cas de risque accru, l'office est habilité à demander des renseignements supplémentaires via l'APEA ou via d'autres services concernés. Il doit clore le dossier au plus tard dans les dix jours ouvrables ou inviter les acteurs concernés à discuter le cas. La discussion du cas vise à évaluer les risques et à adopter des mesures coordonnées. La loi dispose que l'OCEF peut inviter un expert à participer à l'évaluation de la situation. Les personnes amenées à participer à la discussion d'un cas sont déliées du secret de fonction ou du secret professionnel, pour autant qu'il s'agisse d'informations utiles à l'évaluation des risques. L'OCEF établit un procès-verbal de la discussion et des mesures engagées et s'assure de leur exécution. Il peut organiser une nouvelle discussion si nécessaire.

Depuis le 1^{er} janvier 2017, l'OCEF cherche, de concert avec l'APEA, à développer une application pragmatique et utile de la loi. Le but ne consiste pas ici à transmettre à l'OCEF tous les signalements de violence domestique (art. 5, al. 5, OVD). Il s'agit plutôt de définir plus concrètement, avec les praticiens, ce que signifie «une situation déjà prise en charge de manière adéquate». On considère en général que tel est le cas lorsque les services ou professionnels compétents ont été mandatés dans un délai raisonnable.

Il est apparu par exemple que les cas de violence contre des enfants sont rapidement pris en charge par l'Office pour la protection de l'enfant (OPE), qui est le service spécialisé en la matière. Il n'y a donc pas lieu de transmettre ces cas à l'OCEF (art. 5, al. 5, LVD).

La Commission cantonale consultative sur les violences domestiques, auteur du projet de loi, travaille actuellement à l'application effective de la loi. Celle-ci doit passer par une meilleure collaboration entre tous les membres du réseau. La Commission a constaté que le droit ou l'obligation de signaler des situations de violence domestique au sens de l'art. 9 LVD concerne principalement des cas qui se situent dans une zone grise et pour lesquels les compétences restent floues (Qui doit prendre en charge ? Quelles mesures s'imposent ?). On songera notamment aux jeunes adultes qui vivent sous le même toit que leurs parents (situation de dépendance économique et affective) et pour lesquels l'OPE n'est pas compétent. Or ces victimes, en proie à un conflit de loyauté, ne vont pas d'elles-mêmes chercher de l'aide auprès d'une autorité. Dans ce cas d'espèce, un signalement permettrait de soumettre l'information à l'appréciation de l'autorité compétente.

4.4.4 Traitement des aspects relevant de la protection des données

La loi renvoie à la législation fédérale et cantonale sur la protection des données. L'ordonnance engage les intéressés à ne traiter que les données en lien avec la situation signalée. Il est signifié à l'auteur et la victime de violence que des données ont été collectées et précisé dans quel but elles l'ont été. L'ordonnance règle en outre la question de la conservation des données et de l'accès à ces dernières.

5 Bases légales fédérales régissant l'échange de données

5.1 Remarque liminaire

Le groupe de travail a fait remarquer que les cantons n'étaient pas tout à fait au clair quant aux possibilités et aux limites de l'échange de données selon le droit fédéral. Nous nous arrêterons donc brièvement sur les principaux aspects de cette question.

5.2 Constitution fédérale

La collaboration interdisciplinaire exige que les acteurs accèdent à des données et échangent les informations. Si les données sont transmises sans le consentement des intéressés, il peut y avoir violation du droit à l'autodétermination en matière d'information garanti par

l'art. 13, al. 2 Cst.⁶⁰, à moins que l'échange des données ne se fonde sur une base légale ou que d'autres conditions soient réunies qui autorisent une restriction des droits fondamentaux.

Dans des cas exceptionnels d'un danger *sérieux, direct et imminent*, l'existence d'une base légale n'est pas requise (art. 36, al. 1, deuxième phrase Cst.). Cette disposition s'applique aussi aux cantons. La transmission de données dans le cadre d'une gestion des menaces au niveau des cantons a pour but d'écarter un danger menaçant la vie ou l'intégrité physique d'une personne. La gestion des menaces est destinée à maîtriser des situations de crise typiques et identifiables. Elle doit être assise sur une base légale.

5.3 Droit et obligation de dénoncer

Chacun est en droit de dénoncer des infractions à une autorité de poursuite (art. 301, al. 1, CPP).

Pour leur part, les autorités pénales (autorités de poursuite pénale et tribunaux au sens des art. 12 et 13 CPP) sont tenues de dénoncer les infractions qu'elles ont constatées dans l'exercice de leurs fonctions ou qui leur ont été annoncées (art. 302, al. 2, CPP). Les autres obligations selon le droit fédéral ne sont pas pertinentes dans le contexte qui nous occupe.

Les cantons disposent ici d'une certaine latitude au sens où ils ont la possibilité d'inscrire formellement dans la loi une obligation de dénoncer pour les membres d'autres autorités (art. 302, al. 2, CPP).

5.4 Règles concernant l'échange de données, le secret de fonction et le secret professionnel selon le CP

La révélation d'un secret n'est pas punissable lorsqu'une loi fédérale ou cantonale prévoit un droit ou une obligation de dénoncer pour le porteur de secret (art. 14 CP, actes autorisés par la loi).

Le CP va jusqu'à autoriser la révélation du secret dans divers cas.

Une personne astreinte au secret de fonction (art. 320 CP) n'est pas punissable

- lorsqu'elle est amenée à constater qu'une infraction a été commise contre un mineur et qu'elle l'annonce, dans l'intérêt de l'enfant, à l'autorité de protection de l'enfant (art. 364 CP);
- lorsque la révélation du secret a été faite avec le consentement écrit (et préalable) de l'autorité supérieure (art. 320, ch. 2, CP; voir aussi l'art. 170 CPP);
- dans les cas particuliers, lorsque la violation du secret de fonction permet de protéger un bien juridique d'un danger imminent et impossible à détourner et qu'il sauve ainsi des intérêts prépondérants (art. 17 CP, état de nécessité licite).

Une personne astreinte au secret professionnel (art. 321 CP) n'est pas punissable si

- les dispositions de la législation fédérale ou cantonale statuent une obligation de témoigner en justice ou de renseigner une autorité (art. 321, ch. 3, CP; voir aussi l'art. 171 CPP);
- elle est amenée à constater qu'une infraction a été commise contre un mineur et qu'elle l'annonce, dans l'intérêt de l'enfant, à l'autorité de protection de l'enfant (art. 364 CP);
- la personne autorisée (maître du secret) a autorisé la levée du secret, ou
- la révélation du secret a été faite avec le consentement écrit (et préalable) de l'autorité supérieure (art. 320, ch. 2, CP);

⁶⁰ RS 101

- dans les cas particuliers, lorsque la violation du secret de fonction permet de protéger un bien juridique d'un danger imminent et impossible à détourner et qu'il sauve ainsi des intérêts prépondérants (art. 17 CP, état de nécessité licite).

5.5 Révélation de données émanant d'une procédure pénale pendant le CPP

En principe, les membres des autorités pénales, ainsi que leurs collaborateurs, sont tenus de garder le silence sur les faits qui parviennent à leur connaissance dans l'exercice de leur activité officielle (art. 73, al. 1, CPP). La procédure pénale prévoit toutefois une série d'exceptions à cette règle.

L'art. 75 CPP prévoit plusieurs obligations d'informer propres à contribuer à la protection de personnes en danger:

- Lorsque la protection de la personne lésée ou de ses proches l'exige, les autorités pénales informent les services sociaux et les autorités tutélaires des procédures pénales engagées et des décisions rendues (art. 75, al. 2, CPP).
- Les autorités tutélaires doivent être informées sans délai si, lors de la poursuite d'infractions impliquant des mineurs, les autorités pénales constatent que d'autres mesures s'imposent (art. 75, al. 3, CPP).
- Si des signes ou indices sérieux laissent présumer que des tiers sont mis en danger par une arme à feu par un militaire ou par un conscrit, la direction de la procédure doit informer l'État-major de l'armée (art. 75, al. 3^{bis}, CPP), qui prendra le cas échéant des mesures.

L'autorité pénale peut divulguer des données personnelles relatives à une procédure pendante pour permettre leur utilisation dans le cadre d'une «autre procédure pendante», lorsqu'il y a lieu de présumer que ces données contribueront dans une mesure notable à l'élucidation des faits (art. 96, al. 1, CPP)⁶¹.

D'autres autorités peuvent consulter le dossier de la procédure pénale «lorsqu'elles en ont besoin pour traiter une procédure civile, pénale ou administrative» et si aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose (art. 101, al. 2, CPP).

Les cantons disposent ici aussi d'une marge d'appréciation qui est d'importance pour la gestion des menaces. Ils peuvent adopter des lois formelles qui astreignent ou autorisent les autorités pénales à faire d'autres communications à d'autres «autorités» (art. 75, al. 4, CPP).⁶²

5.6 Echange de données dans la protection extraprocédurale des témoins

Pour les personnes qui sont menacées dans leur vie ou leur intégrité corporelle ou risquent de l'être en raison de leur collaboration dans le cadre d'une procédure pénale, un programme de protection peut être mis en place en vertu de la loi fédérale du 23 décembre 2011 sur la protection extraprocédurale des témoins⁶³. L'échange de données fait alors l'objet d'une réglementation séparée.

⁶¹ Il y a controverse en doctrine quant à savoir si l'on entend par là exclusivement d'autres procédures pénales ou également des procédures civiles et administratives. Pour l'application de la disposition aux procédures civiles et administratives: Fiolka Gerhard, in: Niggli Marcel Alexander/Heer Marianne/Wiprächtiger Hans (éd.), Basler Kommentar, Schweizerische Strafprozessordnung, Art. 1-195 StPO, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genève 2014. Brüscheiler, in: Donatsch/Hansjakob/Lieber, StPO Komm., art. 96 N 2 se prononce en revanche contrairement au libellé pour une application de l'art. 101, al. 2, CPP à la consultation des dossiers des autorités civiles et administratives.

⁶² Saxer Urs, in: Niggli Marcel Alexander/Heer Marianne/Wiprächtiger Hans (Hrsg.), Basler Kommentar, Schweizerische Strafprozessordnung, Art. 1-195 StPO, 2. Aufl., Basel 2014, N 10 zu Art. 75 StPO

⁶³ Ltém, RS 312.2, art. 17 ss.

5.7 Droit et obligation d'annoncer selon le CC (dans la perspective de la protection de l'adulte et de l'enfant)

S'agissant de personnes adultes qui ont ou semblent avoir besoin d'aide⁶⁴, les droits et obligations d'annonce sont les suivants:

- toute personne a le droit d'aviser l'autorité de protection de l'adulte qu'une personne semble avoir besoin d'aide; les dispositions sur le secret professionnel sont réservées (art. 443, al. 1, CC);
- les personnes liées par le secret de fonction ou le secret professionnel sont autorisées à aviser l'autorité de protection de l'adulte s'il existe un réel danger 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. 453, al. 2, CC);
- toute personne qui dans l'exercice de ses fonctions officielles a connaissance qu'une personne a besoin d'aide est tenue d'en aviser l'autorité de protection de l'adulte (art. 443, al. 2, CC).

Selon le droit en vigueur, les cantons disposent ici d'une marge d'appréciation (voir ci-dessous la révision traitée actuellement par le Parlement): ils peuvent ainsi astreindre d'autres personnes à signaler à l'autorité de protection de l'adulte les personnes qui ont besoin d'aide (art. 443, al. 2, CC).

Pour les enfants dont le développement semble en danger, on relève que

- toute personne a le droit d'aviser l'autorité de protection de l'enfant lorsqu'un enfant semble avoir besoin d'aide; sont réservées les dispositions relatives au secret professionnel (art. 443, al.1, CC);
- les personnes astreintes au secret de fonction ou au secret professionnel ont le droit d'aviser l'autorité de protection de l'enfant lorsqu'un acte punissable a été commis sur un mineur et que le signalement est dans son intérêt;
- l'obligation faite à tous d'aviser l'autorité de protection de l'enfant pour les personnes dans l'exercice de leur fonction officielle (art. 443, al. 2 en liaison avec l'art. 314, al. 1, CC).

Le Parlement se penche à l'heure actuelle sur une révision du CC concernant la protection de l'enfant⁶⁵. Sachant que les enfants en danger sont souvent repérés précocement par différentes catégories de professionnels, il est proposé que ces derniers puissent faire part de leurs observations très tôt à l'autorité de protection de l'enfant. Au chapitre des droits et des obligations d'informer, le projet du Conseil fédéral⁶⁶ introduit les nouveautés suivantes:

- le droit de tout un chacun d'aviser l'autorité de protection de l'enfant en cas de soupçon que le bien de l'enfant est menacé⁶⁷,
- le droit des personnes liées par le secret personnel d'aviser l'autorité, si le signalement est dans l'intérêt de l'enfant⁶⁸,
- l'obligation d'aviser l'autorité de protection de l'enfant faite aux professionnels, entre autres du domaine de la médecine, de la psychologie, de l'encadrement et du conseil social professionnellement en contact régulier avec les enfants, lorsque le bien de l'enfant

⁶⁴ Les mesures relevant de la protection de l'adulte supposent l'existence d'un état de vulnérabilité, voir art. 388 CC.

⁶⁵ [15.033](#) CC. Protection de l'enfant. Le Conseil national a voté la non-entrée en matière le 26 avril 2016. Le Conseil des Etats a décidé d'entrer en matière et a examiné le projet le 29 septembre 2016. Le Conseil national examinera à nouveau l'objet au plus tôt dans sa session d'automne 2017.

⁶⁶ FF 2015 3147

⁶⁷ Art. 314c, al. 1 du projet du Conseil fédéral

⁶⁸ Art. 314c, al. 2 du projet du Conseil fédéral

semble menacé et qu'elles ne peuvent pas elles-mêmes venir en aide à l'enfant dans le cadre de leur activité⁶⁹,

- l'obligation d'aviser l'autorité de protection de l'enfant faite aux les professionnels dans l'exercice de leurs fonctions, lorsque le bien d'un enfant semble menacé et qu'ils ne peuvent lui venir en aide dans le cadre de leur activité⁷⁰.

Le projet lie en outre l'obligation faite aux professionnels de signaler les personnes adultes ayant besoin d'aide dans l'exercice de leur fonction à la condition que ces professionnels ne soient pas en mesure de venir en aide à la personne dans le cadre de ses activités⁷¹. Cette disposition concrétise le principe de subsidiarité. Le projet définit en outre la marge d'action laissée aux cantons pour édicter d'autres obligations de signalement: ces derniers ne pourront dorénavant plus prévoir d'autres obligations d'aviser l'autorité de protection des adultes. Demeurent réservées les réglementations qui relèvent de la compétence des cantons (dans le domaine de la police, de la santé ou de l'école par ex.)⁷².

Enfin, le projet apporte les modifications suivantes au code pénal: d'une part, l'art. 321, ch. 3, CP devrait mentionner désormais les droits d'aviser ou de collaborer au sens de la loi.⁷³ D'autre part, l'art. 364 CP sera supprimé, vu que le droit d'aviser sera réglementé dans le CC.

5.8 Droit d'aviser des centres LAVI en cas de mise en danger des personnes conseillées

Il arrive souvent que la victime consente à ce que le centre de consultation informe d'autres services d'une situation de mise en danger. Du coup, l'obligation de garder le secret professionnel est suspendue. Si l'intégrité physique, psychique ou sexuelle d'une victime mineure est sérieusement mise en danger, le centre de consultation LAVI peut en aviser l'autorité tutélaire sans le consentement de la victime ou de son représentant ou porter plainte auprès de l'autorité de poursuite pénale (art. 11, al. 3, LAVI). Les centres d'accueil pour femmes qui officient en tant que centres de consultation selon la LAVI peuvent aussi se prévaloir de cette disposition. Dans des cas extraordinaires, on peut s'appuyer sur la clause de l'état de nécessité selon le CP, pour transmettre des données concernant des personnes majeures⁷⁴.

5.9 Droit d'aviser des détenteurs de secrets selon la loi sur les armes

Aux termes de l'art. 30b de la loi sur les armes⁷⁵, les personnes astreintes au secret de fonction ou au secret professionnel sont autorisées à communiquer aux autorités cantonales et fédérales de police et de justice compétentes l'identité des personnes qui mettent en danger autrui par l'utilisation d'armes ou qui menacent de les utiliser contre eux.

5.10 Echange de données selon le projet du Conseil fédéral pour une loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes de violence

Le projet de loi adopté par le Conseil fédéral le 6 septembre 2017 propose de compléter l'article de droit civil de protection de la violence (art. 28b CC), qui fait obligation au juge de communiquer sa décision

⁶⁹ Art. 314d, al. 1, ch. 1 du projet du Conseil fédéral

⁷⁰ Art. 314d, al. 1, ch. 2 du projet du Conseil fédéral

⁷¹ Art. 443, al. 2 du projet du Conseil fédéral

⁷² Art. 443, al. 3 (nouveau) du projet du Conseil fédéral

⁷³ Le chiffre renferme les dispositions sur l'obligation de témoigner et l'obligation de renseigner les autorités. De ce fait elle renferme une réserve impropre et n'a qu'une valeur déclarative, voir Praxis 85 [1996], 751 ss, 755 und Stratenwerth Günter/Bommer Felix, Schweizerisches Strafrecht, Besonderer Teil II: Straftaten gegen Gemeininteressen, 6. Aufl., Berne 2008, § 59 N 24

⁷⁴ Message du 9 novembre 2005 concernant la révision totale de la loi fédérale sur l'aide aux victimes (LAVI) FF 2005, 6683, 6729.

⁷⁵ RS 514.54

- aux autorités de protection de l'enfant et de l'adulte compétentes,
- au service cantonal visé à l'art. 28b, al. 4 CC, et
- à d'autres autorités et à des tiers.

si cela lui semble nécessaire à l'accomplissement de leur tâche, à la protection de la partie plaignante ou à l'exécution de la décision⁷⁶.

En rapport avec la suspension de la procédure pénale pour lésion corporelle simple, voies de fait réitérées, menaces ou contrainte à l'intérieur d'une relation de couple, le projet prévoit en outre que le ministère public ou le juge peut contraindre le prévenu à suivre un programme de prévention de la violence pendant la période de suspension. De plus, le service compétent en matière de violence domestique doit être informé des mesures décidées (art. 55a, al. 2, P-CP et art. 46b, al. 2, P-CPM).

6 Appréciation

L'enquête a montré que treize cantons ont instauré une gestion des menaces et huit prévoient de le faire (état: avril 2017). La plupart privilégient un dispositif global qui ne se borne pas à la violence domestique. Les possibilités d'aménagement d'un système de gestion des menaces sont multiples et sont fonction des structures de chaque canton et de leurs priorités politiques.

Les travaux du groupe de travail ont montré qu'il n'est pas nécessaire de légiférer en la matière sur le plan fédéral. Selon les cas, différentes dispositions du droit fédéral et cantonal s'appliquent. Il n'est pas possible de se prononcer de manière générale sur l'échange de données autorisé, en revanche il peut s'avérer utile de fournir aux organes chargés d'appliquer la loi des outils pratiques et des marches à suivre⁷⁷.

Les bases légales existantes sont généralement suffisantes pour lancer une phase pilote. Lors de la mise en place du système, de nouvelles normes organisationnelles ou de protection des données s'imposent selon le degré d'intégration et selon la configuration du droit cantonal (en particulier du droit en matière de protection des données, de la loi sur la police et de la législation sur la santé).

7 Conclusions

Le Conseil fédéral constate que le concept de la gestion des menaces tend à s'imposer peu à peu. La plupart des cantons ont instauré un tel système ou œuvrent déjà à son introduction. Au niveau de la police, la coordination assurée par l'équipe d'échange d'expérience des cantons de Zurich, Soleure et Berne et dans laquelle la PSC dispose d'un droit de siéger a fait ses preuves. Il en va de même des échanges assurés via la Conférence suisse contre la violence domestique. Quelques éléments méritent d'être soulignés:

- Le Conseil fédéral salue les efforts entrepris par les cantons en vue d'institutionnaliser la collaboration entre les différents services dans la lutte contre la violence.
- Le Conseil fédéral préconise aux cantons la poursuite des échanges entre les cantons pour assurer la diffusion des connaissances et des pratiques.
- Le Conseil fédéral recommande aux cantons de thématiser plus fortement la collaboration intercantonale.

⁷⁶ Projet du 6 septembre 2017 pour une loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes de violence, art. 28b, al. 3^{bis} CC, voir note 39.

⁷⁷ Le canton de Zurich recommande un modèle de communication en trois temps: présentation anonymisée du cas, clarification des problèmes de protection des données, communication des données personnelles (voir chiffre 4.1.5). On trouvera une liste de contrôle pour les cas particuliers dans le rapport de recherche n° 6/15 de l'OFAS «Protection des données pour les acteurs du domaine de la violence juvénile», rapport et résumé en français consultable sous <https://www.bsvlive.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/>. (état: 1.6.2017)

- Le Conseil fédéral recommande aux cantons d'examiner s'il y a lieu de développer au niveau intercantonal la formation en analyse des risques et en gestion des menaces destinée aux professionnels, afin de bâtir une conception plus homogène. Des premiers pas ont déjà été entrepris dans ce sens⁷⁸. Dès lors que les cours s'adressent aux professionnels de l'aide aux victimes, l'OFJ peut, à certaines conditions, assurer une aide à la formation au sens de la loi sur l'aide aux victimes⁷⁹.
- Le Conseil fédéral recommande aux cantons de recenser méthodiquement la manière dont les enfants sont concernés par les cas relevant de la gestion des menaces et de régler la collaboration interinstitutionnelle à cet égard.

Dans le domaine de la violence domestique, on mesure toute l'importance d'une approche coordonnée pour prévenir d'autres infractions graves. A ce propos, le Conseil fédéral dresse les constats suivants:

- Une fois la convention d'Istanbul entrée en vigueur, la Suisse devra se référer à la définition de la violence domestique qu'elle contient. La convention prend en compte les relations de couple, les familles et les personnes faisant ménage commun et considère les relations particulières qui se créent, y compris après la dissolution de la communauté de vie. En outre, la convention porte aussi sur la violence économique.
- Pour prévenir la violence domestique, il importe selon le Conseil fédéral de privilégier une approche globale et d'accorder une attention particulière à la protection des enfants.
- Le Conseil fédéral recommande aux cantons de veiller à ce que les professionnels appelés à travailler avec des enfants soient sensibilisés à la manière dont ils sont affectés par la violence domestique.
- La lutte contre la violence domestique doit non seulement passer par une gestion des menaces pour les cas à haut risque, elle exige aussi le maintien des mesures existantes et un monitoring des cas de moindre gravité.

Le projet du Conseil fédéral pour une loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes de violence renferme de nouvelles dispositions concernant les obligations d'aviser. Il n'apparaît pas judicieux que la Confédération émette des directives pour organiser la gestion des menaces, dès lors que ce domaine ressortit aux cantons et que le groupe de travail ne juge pas utile de modifier ou de compléter les bases légales du droit fédéral.

⁷⁸ Voir chiffre 2.3.2

⁷⁹ Art. 31 LAVI, art. 8 OAVI.