



3. Dezember 2021

Prüfung wirksamerer Massnahmen zum Opferschutz in Hochrisikofällen bei häuslicher Gewalt

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des
Postulats 19.4369 Arslan vom 27.09.2019

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	5
1.1	Auftrag	5
1.2	Organisation der Arbeiten.....	6
1.2.1	Einsetzung einer Begleitgruppe.....	6
1.2.2	Auftrag für eine externe Studie	6
1.3	Andere Arbeiten	6
1.3.1	Arbeiten des Vereins Electronic Monitoring	6
1.3.2	Strategischer Dialog «Häusliche Gewalt» vom 30. April 2021	7
1.3.2.1	Übersicht	7
1.3.2.2	In der Roadmap vom 30. April 2021 im Bereich technischer Mittel vorgesehene Massnahmen	7
1.3.3	Weiterer mit der Problematik zusammenhängender parlamentarischer Vorstoss	8
2	Rechtslage	8
2.1	Auf Bundesebene.....	8
2.1.1	Vorbemerkungen.....	8
2.1.2	Zivilrecht	9
2.1.3	Strafrecht	10
2.2	Auf kantonaler Ebene.....	11
3	Elektronische Überwachung im Kontext von häuslicher Gewalt	11
3.1	Terminologie	11
3.2	Situation in der Schweiz	12
3.2.1	Überblick	12
3.2.2	Eingesetzte technische Mittel und ihre Anwendungsbereiche.....	12
3.2.3	Durchgeführte Tests und Wirksamkeit.....	12
3.2.3.1	Im Allgemeinen.....	12
3.2.3.2	Pilotversuch im Kanton Zürich	13
3.3	Situation im Ausland.....	13
3.3.1	Überblick	13
3.3.2	Eingesetzte technische Mittel und ihre Anwendungsbereiche.....	13
3.3.3	Durchgeführte Tests und ihre Wirksamkeit	14
3.3.3.1	Im Allgemeinen.....	14
3.3.3.2	Das spanische Modell	14
3.4	Technische Mittel	15
3.4.1	Passive Überwachung.....	15
3.4.1.1	Begriff.....	15
3.4.1.2	Technische Aspekte	15
3.4.1.3	Finanzielle Aspekte	17
3.4.1.4	Soziale und psychologische Aspekte.....	18
3.4.2	Aktive Überwachung und aktive Überwachung «plus»	19
3.4.2.1	Begriffe.....	19
3.4.2.2	Technische Aspekte	19



3.4.2.3	Finanzielle Aspekte	20
3.4.2.4	Soziale und psychologische Aspekte.....	21
3.4.3	Notfallknopf für die zu schützende Person.....	22
3.4.3.1	Begriff.....	22
3.4.3.2	Technische Aspekte	22
3.4.3.3	Finanzielle Aspekte	24
3.4.3.4	Soziale und psychologische Aspekte.....	25
3.4.4	Tracker für die zu schützende Person und dynamische Überwachung.....	26
3.4.4.1	Begriffe.....	26
3.4.4.2	Technische Aspekte	26
3.4.4.3	Finanzielle Aspekte	27
3.4.4.4	Soziale und psychologische Aspekte.....	27
3.4.5	Weitere Anwendungen	29
4	Schlussfolgerungen und Empfehlungen der externen Studie	29
4.1	Schlussfolgerungen.....	29
4.1.1	Vorbemerkung.....	29
4.1.2	Überblick nationale und internationale Ebene.....	29
4.1.3	Zielsetzung und Einsatzart	30
4.1.4	Gesamtstrategie.....	30
4.1.5	Technische Möglichkeiten und Grenzen.....	31
4.1.6	Ressourcen	31
4.1.7	Sicherheit.....	31
4.1.8	Verfassungsrechtliche und ethische Aspekte	32
4.1.9	Privatisierung	32
4.2	Empfehlungen der externen Studie	32
5	Beurteilung des Bundesrates	33
5.1	Gesamtwürdigung der Ergebnisse der externen Studie.....	33
5.2	Beurteilung des Gesetzgebungsbedarfs.....	35
5.3	Prüfung der Empfehlungen der externen Studie	35
5.3.1	Den Schutz und die Lebensqualität der zu schützenden Person verbessern (Empfehlung Nr. 1) und die elektronische Überwachung nach deren Bedürfnissen ausgestalten (Empfehlung Nr. 2)	36
5.3.2	Sich an ausländische Erfahrungen anlehnen (Empfehlung Nr. 3) und einen Workshop mit spanischen Expertinnen und Experten organisieren (Empfehlung Nr. 9).....	36
5.3.3	Die elektronische Überwachung als Teilelement in ein Gesamtschutzkonzept integrieren (Empfehlung Nr. 4)	36
5.3.4	Den permanenten Zugang zu einer Kontaktperson sicherstellen (Empfehlung Nr. 5)	36
5.3.5	Die dynamische elektronische Überwachung einsetzen (Empfehlung Nr. 6) und ein interkantonaies Pilotprojekt auf den Weg bringen (Empfehlung Nr. 8) ..	37
5.3.6	Auf modulare technische Lösungen zurückgreifen (Empfehlung Nr. 7).....	37
6	Schlussfolgerungen des Bundesrates	37

Zusammenfassung

Am 27. September 2019 reichte Nationalrätin Sibel Arslan das Postulat 19.4369 «Prüfung wirksamerer Massnahmen zum Opferschutz in Hochrisikofällen bei häuslicher Gewalt» ein. Der Bundesrat hat den Auftrag, Instrumente zu einem wirksameren Opferschutz bei sogenannten Hochrisikofällen von häuslicher Gewalt zu prüfen, wie z.B. die Echtzeitüberwachung oder den Einsatz von Notfallknöpfen.

Im Hinblick auf die Ausarbeitung des vorliegenden Berichts erteilte das Bundesamt für Justiz dem Institut für Strafrecht und Kriminologie der Universität Bern den Auftrag, die im Postulat Arslan aufgeworfenen Fragen zu untersuchen (siehe Ziff. 1.2.2 und 3).

Die Studie der Universität Bern (nachfolgend «externe Studie») hat gezeigt, dass die Schweiz im Vergleich mit dem Ausland über wenig Erfahrung im Bereich der elektronischen Überwachung im Kontext der häuslichen Gewalt verfügt (siehe Ziff. 4.1). Die Studie weist insbesondere auf die positiven Erfahrungen in Spanien hin. Sie kommt zum Schluss, dass die aktive elektronische Überwachung, kombiniert mit einem Tracker und einem Notfallknopf, der dem Opfer auf freiwilliger Basis zur Verfügung gestellt wird, zu einem wirksameren Schutz des Opfers beitragen kann – insbesondere, wenn sie Teil eines umfassenden Schutzkonzepts und an die spezifischen Einzelheiten des konkreten Falls angepasst ist. Auf Grundlage dieser Feststellungen werden in der externen Studie Empfehlungen formuliert (siehe Ziff. 4.2).

Der Bundesrat teilt die Schlussfolgerungen der externen Studie, wonach die Schweiz in diesem Bereich das Wissen vertiefen und Erfahrungen sammeln muss (siehe Ziff. 5.1). Er hält fest, dass die Kantone erste Schritte unternommen haben: Dies sowohl im Rahmen der Arbeiten zur Umsetzung des neuen Artikels 28c des Zivilgesetzbuches (elektronische Überwachung) als auch mit der Lancierung eines interkantonalen Pilotprojekts, bei dem Opfern, mit deren Einverständnis, ein Notfallknopf zur Verfügung gestellt wird. Ausserdem hat die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren beschlossen, Anfang 2022 eine Studienreise nach Spanien zu organisieren.

Gemäss dem Bundesrat besteht auf Bundesebene kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf (siehe Ziff. 5.2). Die bestehenden gesetzlichen Grundlagen im Zivil- und Strafrecht erlauben es den zuständigen Behörden, elektronische Überwachungen anzuordnen. Die Bestimmungen sind zudem so formuliert, dass die Kantone über die Art der passiven oder aktiven elektronischen Überwachung entscheiden können. Es obliegt den Kantonen zu prüfen, ob in ihrer Gesetzgebung zusätzliche rechtliche Grundlagen zum Gewaltschutz geschaffen werden müssen.

Der Bundesrat hat auch zu den einzelnen Empfehlungen der externen Studie Stellung genommen (siehe Ziff. 5.3). Er teilt die Ansicht, dass die aktive elektronische Überwachung, kombiniert mit einem dem Opfer zur Verfügung gestellten Tracker und Notfallknopf, den Opferschutz verstärken kann. Der Bundesrat erachtet ein schrittweises Vorgehen als zweckmässig und befürwortet darum in einer ersten Phase das Instrument des Pilotprojekts auf kantonaler Ebene.

In seinen Schlussfolgerungen (Ziff. 6) empfiehlt der Bundesrat den Kantonen, die Ergebnisse der externen Studie und des vorliegenden Berichts in ihre künftigen Überlegungen einzubeziehen. Er beauftragt das Eidgenössische Justiz- und

Polizeidepartement in Zusammenarbeit mit den Kantonen, die laufenden Arbeiten auf kantonaler Ebene zu verfolgen und ihm über die Fortschritte bis Ende 2023 Bericht zu erstatten.

1 Ausgangslage

1.1 Auftrag

Am 27. September 2019 reichte Nationalrätin Sibel Arslan das Postulat 19.4369 «Prüfung wirksamerer Massnahmen zum Opferschutz in Hochrisikofällen bei häuslicher Gewalt» ein («Postulat Arslan»). Der Bundesrat beantragte am 27. November 2019 dessen Annahme, und der Nationalrat stimmte dem Postulat am 20. Dezember 2019 zu.

Der eingereichte Text hat folgenden Wortlaut:

«Der Bundesrat wird beauftragt, Instrumente zu einem wirksameren Opferschutz bei sogenannten Hochrisikofällen von häuslicher Gewalt zu prüfen. Es gilt z. B., die Möglichkeit von Echtzeitüberwachung auf ihre Vor- und Nachteile für einen effektiveren Schutz zu analysieren. Ebenso gilt es, sogenannte Notfallknöpfe als einen direkten Weg, dass sich ein Opfer polizeilichen Schutz holen kann, zu prüfen. Dabei sollen die Erfahrungen aller involvierten Akteure im Bereich Gewaltschutz mit einbezogen werden:

1. Welche Instrumente für einen wirksameren Opferschutz bei Hochrisikofällen von häuslicher Gewalt gibt es?
2. Gibt es gute Beispiele aus anderen Ländern?
3. Welche Instrumente haben welche Vor- und Nachteile für den Schutz des Opfers?
4. Wie wirken sich welche Instrumente auf das Opfer selbst aus?
5. Welche technischen Grenzen gibt es?
6. Wo sind die Grenzen in der Umsetzung?»

Zur Begründung wird ausgeführt:

«Es ist nicht länger hinzunehmen, dass in der Schweiz im Schnitt alle zwei Wochen eine Frau durch die Gewalt eines Mannes ihr Leben verliert. Diese Tatsache fordert endlich griffige Massnahmen zur Beendigung dieser Situation. Beim Frauenstreik vom 14. Juni 2019 war eine der wichtigsten Forderungen, dass die Gewalt an Frauen und diese Tötungsdelikte aufhören müssen.

Die Schweiz hat bekanntlich das Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) abgeschlossen. Darin verpflichtet sie sich unter anderem, offensiv vorzugehen gegen psychische Gewalt, Nachstellung, körperliche Gewalt, sexuelle Gewalt einschliesslich Vergewaltigung und sexuelle Belästigung. Ein vorsätzliches Verhalten hierzu ist demzufolge unter Strafe zu stellen, ebenso die Anstiftung dazu oder der Versuch. Die Schweiz ist diesem Abkommen bisher nicht genügend nachgekommen.

Bereits heute gibt es erste Erfahrungen mit Instrumenten wie Fussfesseln oder sogenannten Notfallknöpfen. Dabei stellen sich beispielsweise bei der Echtzeitüberwachung folgende

Probleme: Diese suggeriert eine Sicherheit, die aufgrund von langen Reaktionszeiten nicht garantiert werden kann. Sie verbindet das Opfer mit dem Täter, was eine massive emotionale Belastung darstellt. Und es gibt technische Probleme bei der Umsetzung, beispielsweise beim GPS-System. Es gilt, technische Möglichkeiten zu nutzen und zu entwickeln, dabei muss aber immer der Schutz des Opfers im Zentrum stehen.»

1.2 Organisation der Arbeiten

1.2.1 Einsetzung einer Begleitgruppe

Der Bundesrat beauftragte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) mit der Ausführung der Arbeiten. Das Departement erteilte seinerseits dem Bundesamt für Justiz (BJ) den Auftrag, den vorliegenden Bericht vorzubereiten, in Zusammenarbeit mit einer Begleitgruppe, zusammengesetzt aus Mitgliedern des BJ, des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG), und aus kantonalen Expertinnen und Experten, die in der Gruppe die folgenden Gremien vertraten: Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), Schweizerische Kriminalprävention (SKP), Schweizerische Opferhilfekonferenz (SVK-OHG), Schweizerische Konferenz gegen Häusliche Gewalt (SKHG), Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten (KKPKS), Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz (SSK) und Schweizerisches Zentrum für Justizvollzug (SKJV). Auch die Zivilgesellschaft war in der Begleitgruppe vertreten, nämlich durch die Dachorganisation Frauenhäuser Schweiz und Liechtenstein (DAO) und den Fachverband Gewaltberatung Schweiz (FVGS).

1.2.2 Auftrag für eine externe Studie

Im Hinblick auf die Ausarbeitung des vorliegenden Berichts erteilte das BJ dem Institut für Strafrecht und Kriminologie der Universität Bern den Auftrag, die im Postulat Arslan aufgeworfenen Fragen zu den technischen Mitteln zu untersuchen.

Die Universität Bern reichte den Schlussbericht «Electronic Monitoring im Kontext von häuslicher Gewalt» am 5. Februar 2021 ein (nachstehend: «externe Studie»)¹. Die externe Studie erfasst in einer Metaanalyse das verfügbare Datenmaterial zu den technischen Mitteln sowie zum zielgerichteten Einsatz dieser Mittel, d.h. Opfer von häuslicher Gewalt zu schützen. Für ihre Studie haben die Autorinnen und Autoren im Internet und in der Fachliteratur recherchiert und Interviews mit Fachpersonen durchgeführt. Die Ergebnisse der externen Studie werden unter Ziff. 3 und 4 dargelegt.

1.3 Andere Arbeiten

1.3.1 Arbeiten des Vereins Electronic Monitoring

Im Zuge der Einführung der elektronischen Überwachung gründete die KKJPD den Verein Electronic Monitoring (EM), dem heute 22 Kantone angehören. Ziel der laufenden Arbeiten ist es, im Bereich der elektronischen Überwachung für die beteiligten Kantone eine gemeinsame Lösung vorzusehen und vom Jahr 2023 an einzusetzen. Im November 2020 beschloss der Verein EM, ein System anzuschaffen, das eine passive Überwachung ermöglicht.

¹ Die externe Studie kann auf der Internetseite des BJ unter folgender Adresse abgerufen werden: www.bj.admin.ch > Gesellschaft > Strategischer Dialog «Häusliche Gewalt» > «Electronic Monitoring im Kontext von häuslicher Gewalt».

1.3.2 Strategischer Dialog «Häusliche Gewalt» vom 30. April 2021

1.3.2.1 Übersicht

Ein weiterer Beschluss des EJPD sah vor, dass das BJ, in Koordination mit dem EBG und parallel zu den Arbeiten in Erfüllung des Postulats Arslan, einen strategischen Dialog über häusliche Gewalt ins Leben rufen soll. Mit dieser Initiative wollte das EJPD einen Prozess in Gang setzen, in dem sich alle politischen Akteure auf Bundes- und Kantonsebene zusammentun, um gemeinsam den Kampf gegen häusliche Gewalt zu verstärken und die Sicherheit der Opfer und der Bevölkerung insgesamt zu verbessern, dies unter Wahrung der Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen.² Denn primär sind letztere im Bereich der Prävention und des Schutzes vor häuslicher Gewalt zuständig.

Der strategische Dialog fand am 30. April 2021 statt. Teilnehmende waren die Vorsteherin des EJPD und je eine Delegation der KKJPD und der Konferenz der Kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK). Auch das EBG, die SKHG, die KKPKS und die DAO nahmen an diesem Anlass teil.

Der strategische Dialog gab den politischen Akteuren Gelegenheit, ihre Erfahrungen auszutauschen und über Handlungsfelder zu sprechen, die sie als prioritär ansehen. Diese Handlungsfelder ergeben sich daraus, dass alle Bemühungen, häusliche Gewalt zu bekämpfen, nur gemeinsam und koordiniert erfolgen können: Präventionsarbeit in den Bereichen Information, Sensibilisierung und Bildung, Bedrohungsmanagement, Einsatz technischer Mittel, Einrichtung einer zentralen Telefonnummer für die Opfer von Straftaten, Schutz der Kinder, die häuslicher Gewalt ausgesetzt sind, Überwachung von Täterinnen und Tätern häuslicher Gewalt, Weiterbildung und rechtlicher Rahmen im Bereich häusliche Gewalt. Die Diskussionen haben gezeigt, dass Handlungsbedarf hauptsächlich auf Stufe des Vollzugs besteht und dass die bisherigen Bemühungen weiterverfolgt und verstärkt werden müssen.

Die Ergebnisse des strategischen Dialogs wurden in einer Roadmap gegen häusliche Gewalt festgehalten;³ darin wurden konkrete Massnahmen bestimmt, mit dem Ziel, die erkannten Lücken zu füllen, insbesondere in den Bereichen Bedrohungsmanagement, Schutz durch technische Mittel (dazu nachstehend Ziff. 1.3.2.2) und Zugang zu Hilfsangeboten.

Mit der Unterzeichnung der Roadmap am Ende des strategischen Dialogs haben Bund und Kantone ihren Willen zum Ausdruck gebracht, den Opferschutz sowie die Prävention auf dem Gebiet der häuslichen Gewalt zu verstärken, die Ergebnisse des strategischen Dialogs zu berücksichtigen, namentlich in den Arbeiten zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarats vom 11. Mai 2011 zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt («Istanbul-Konvention»)⁴, und die Durchführung der in der Roadmap festgelegten Massnahmen zu unterstützen.

1.3.2.2 In der Roadmap vom 30. April 2021 im Bereich technischer Mittel vorgesehene Massnahmen

Anlässlich des strategischen Dialogs vom 30. April 2021 haben die politischen Akteure die Ergebnisse der externen Studie zur Kenntnis genommen und festgestellt, dass bei der elektronischen Überwachung im Kontext von häuslicher Gewalt das Wissen vertieft und Erfahrungen

² Nähere Informationen zum strategischen Dialog unter: www.bj.admin.ch > Gesellschaft > Strategischer Dialog «Häusliche Gewalt».

³ Die Roadmap «Häusliche Gewalt» vom 30. April 2021 kann unter folgender Adresse abgerufen werden: www.bj.admin.ch > Gesellschaft > Strategischer Dialog «Häusliche Gewalt» > Roadmap von Bund und Kantonen.

⁴ [SR 0.311.35](#)

gesammelt werden müssen. Überdies haben die Kantone ihren Willen bekräftigt, die laufenden Arbeiten im Bereich der elektronischen Überwachung weiterzuführen (dazu Ziff. 1.3.1) und zu prüfen, wie solche Überwachungen den Opferschutz verstärken können, beispielsweise in Kombination mit einem wirksamen Bedrohungsmanagement. Die Kantone haben ausserdem zugesagt, die Möglichkeiten zu eruieren, im Rahmen eines Pilotprojekts Opfern, mit deren Einverständnis, einen Notfallknopf zur Verfügung zu stellen. Der Bund hat sich seinerseits bereit erklärt, auf entsprechende Gesuche der Kantone hin zu prüfen, sich an der Finanzierung eines solchen Projekts zu beteiligen, nach Massgabe der anwendbaren gesetzlichen Vorschriften.

Am 28. Juni 2021 hat der Vorstand der KKJPD die Lancierung von Pilotprojekten begrüsst; die Projekte sollen in Zusammenarbeit mit dem Verein EM realisiert werden (s. Ziff. 1.3.1). Der Vorstand hat weiter beschlossen, die Arbeiten mit einer Studienreise fortzusetzen, die Anfang 2022 organisiert werden soll und zum Ziel hat, sich mit dem in Spanien eingeführten System der elektronischen Überwachung besser vertraut zu machen (dazu unten Ziff. 3.3.3.2).

Ersten Diskussionen zwischen der KKJPD und dem Verein EM zufolge hatte die KKJPD Kontakt mit einigen interessierten Kantonen. Die Arbeiten zur Lancierung von Pilotprojekten müssen mit der Studienreise nach Spanien koordiniert werden, damit die Kantone aus den gewonnenen Erkenntnissen und Erfahrungen Nutzen ziehen können. Die Pilotprojekte werden im Verlauf des Jahres 2022 starten können, sobald der Verein EM eine gemeinsame Lösung im Bereich elektronische Überwachung angeschafft und diese den Kantonen zur Verfügung gestellt haben wird.

1.3.3 Weiterer mit der Problematik zusammenhängender parlamentarischer Vorstoss

Am 14. Juni reichte Nationalrätin Maya Graf das Postulat 19.3618 ein: «Stopp der Tötungsdelikte im häuslichen Umfeld. Bericht zur Ursachenforschung und Massnahmenkatalog gegen Femizide in der Schweiz». Der Vorstoss ersucht den Bundesrat zu prüfen, welche effektiveren Präventions- und Schutzmassnahmen als die heute praktizierten ergriffen werden könnten, um dieses Phänomen zu bekämpfen. Weiter verlangt das Postulat, das Profil von Opfer und Täter, die Art ihrer Beziehung, die Umstände der Tat, deren Motive und Ursachen sowie die Faktoren, welche Femizide und Gewalt gegen Frauen begünstigen, näher zu beschreiben.

Der Bundesrat beantragte am 4. September 2019 Annahme des Postulats Graf, und der Nationalrat stimmte dem Postulat am 27. September 2019 zu. Das Eidgenössische Departement des Innern (EBG) wurde beauftragt, die Arbeiten auszuführen.

2 Rechtslage

2.1 Auf Bundesebene

2.1.1 Vorbemerkungen

Der Bundesgesetzgeber hat in den vergangenen Jahren verschiedene Gesetze revidiert, um das Problem der häuslichen Gewalt besser einzugrenzen. Die wichtigsten hier zu erwähnenden Änderungen betreffen das Zivilrecht und das Strafrecht.

Am 14. Dezember 2018 verabschiedete das Parlament das Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen.⁵ Der Erlass sieht insbesondere verschiedene Änderungen des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (ZGB)⁶ und des Schweizerischen Strafgesetzbuchs (StGB)⁷ vor, die zum Ziel haben, Opfer von häuslicher Gewalt und Opfer von Stalking besser zu schützen. Die Revision trat am 1. Juli 2020 in Kraft, mit Ausnahme der Änderungen, welche die elektronische Überwachung der Einhaltung eines Kontakt- oder Rayonverbots betreffen (Art. 28c ZGB); diese Änderungen werden am 1. Januar 2022 in Kraft treten.

Dieses Kapitel behandelt die gesetzlichen Grundlagen des Bundesrechts insoweit, als sie mit der im Postulat Arslan aufgeworfenen Problematik zusammenhängen.

2.1.2 Zivilrecht

Schutz vor Gewalt, Drohungen und Nachstellungen: Art. 28b ZGB

Artikel 28b Absatz 1 ZGB sieht eine nicht abschliessende Liste von Massnahmen vor, welche das Opfer beantragen kann, unabhängig von seiner Beziehung zu der Person, von der die Verletzung ausgeht. Das Zivilgericht kann dieser Person beispielsweise verbieten, sich dem Opfer anzunähern oder sich in einem bestimmten Umkreis seiner Wohnung aufzuhalten (Ziff. 1), sich an bestimmten, öffentlich zugänglichen Orten aufzuhalten (Ziff. 2) oder mit dem Opfer Kontakt aufzunehmen, namentlich auf telefonischem, schriftlichem oder elektronischem Weg, oder es in anderer Weise zu belästigen (Ziff. 3). Lebt das Opfer mit der verletzenden Person in einer Wohnung zusammen, kann es dem Gericht zudem beantragen, diese Person für eine bestimmte Zeit aus der Wohnung auszuweisen, wobei diese Frist einmal verlängert werden kann (Art. 28b Abs. 2 ZGB). Das Gericht teilt seinen Entscheid den in Absatz 3^{bis} genannten Behörden mit. Nach Absatz 4 bezeichnen die Kantone eine Stelle, die im Krisenfall die sofortige Ausweisung aus der gemeinsamen Wohnung verfügen kann, und sie regeln das Verfahren.

Elektronische Überwachung: Art. 28c ZGB

Der neue Artikel 28c ZGB gibt dem Zivilgericht die Möglichkeit, zur Durchsetzung eines Rayon- oder Kontaktverbots (Art. 28b ZGB) eine elektronische Überwachung anzuordnen. Nach Artikel 28c Absatz 1 ZGB kann das Opfer von Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen an das Gericht gelangen und beantragen, die Verwendung einer elektronischen Vorrichtung anzuordnen, die mit der verletzenden Person fest verbunden ist und mit der ihr Aufenthaltsort fortlaufend ermittelt und aufgezeichnet werden kann. Absatz 2 sieht vor, dass die Massnahme für sechs Monate angeordnet und mehrmals verlängert werden kann.

Artikel 28c ZGB sieht eine passive Überwachung mit nachträglicher Auswertung der mittels GPS aufgezeichneten Positionsdaten der überwachten Person vor. Die Regelung ist nicht abschliessend: Die Kantone können im Rahmen ihrer Vollzugskompetenz im Bedarfsfall auch

⁵ [AS 2019 2273](#)

⁶ [SR 210](#)

⁷ [SR 311.0](#)

eine weitergehende Form der elektronischen Überwachung – namentlich eine aktive Überwachung mit sofortiger Interventionsmöglichkeit – vorsehen.⁸

Nach Artikel 28c Absatz 3, Satz 1 ZGB bezeichnen die Kantone eine Stelle, die für den Vollzug der Massnahme zuständig ist, und regeln das Vollzugsverfahren. Der klagenden Person dürfen aus dem Vollzug der Massnahme keine Kosten entstehen. Diese Kosten können dagegen der überwachten Person auferlegt werden (Art. 28c Abs. 4 ZGB; vgl. auch Art. 114 Bst. f und Art. 115 Abs. 2 der Zivilprozessordnung, ZPO⁹).

2.1.3 Strafrecht

Sobald ein Strafverfahren eröffnet ist, kann das Gericht gestützt auf Artikel 237 der Strafprozessordnung (StPO)¹⁰ gegenüber der beschuldigten Person anstelle der Untersuchungs- oder der Sicherheitshaft eine Ersatzmassnahme anordnen, namentlich die Auflage, sich nur oder sich nicht an einem bestimmten Ort oder in einem bestimmten Haus aufzuhalten, oder auch das Verbot, mit bestimmten Personen Kontakt zu haben (Art. 237 Abs. 2 Bst. c und g StPO). Zur Überwachung solcher Ersatzmassnahmen kann das Gericht den Einsatz technischer Geräte und deren feste Verbindung mit der zu überwachenden Person anordnen (Art. 237 Abs. 3 StPO).

Gestützt auf Artikel 67b StGB kann das Gericht nach Abschluss des Strafverfahrens unter gewissen Voraussetzungen ein Kontakt- oder Rayonverbot verhängen gegenüber einem Täter, der ein Verbrechen oder Vergehen gegen eine oder mehrere bestimmte Personen oder gegen Personen einer bestimmten Gruppe begangen hat. Diese Massnahmen können auch häuslicher Gewalt und Nachstellungen vorbeugen.¹¹ Für den Vollzug des Verbots kann die zuständige Behörde technische Geräte einsetzen, die mit dem Täter fest verbunden sind, so dass insbesondere festgestellt werden kann, wo er sich befindet (Art. 67b Abs. 3 StGB).

Die elektronische Überwachung kommt überdies im Strafvollzug zur Anwendung. Mit Inkrafttreten des neuen Artikels 79b StGB am 1. Januar 2018 wurde der elektronisch überwachte Strafvollzug ausserhalb der Vollzugseinrichtung als ordentliche Vollzugsform für kurze Freiheitsstrafen bzw. als zusätzliche Vollzugsphase bei langen Freiheitsstrafen eingeführt (Art. 79b StGB). Diese neue Vollzugsform kommt nur in Betracht, wenn ein Rückfallrisiko ausgeschlossen werden kann. Sie hat demnach keine Sicherungsfunktion. Die neue Regelung schafft eine gesetzliche Grundlage für elektronische Überwachungen, wie sie verschiedene Kantone bereits versuchsweise praktiziert hatten.¹²

⁸ Vgl. die Stellungnahme des Bundesrates vom 20.11.2019 zur Interpellation Chevalley 19.4063 «Tötung von Frauen. Prävention statt Feststellung»: www.parlement.ch > 19.4063.

⁹ [SR 272](#)

¹⁰ [SR 312.0](#)

¹¹ Botschaft des Bundesrates vom 10. Oktober 2012 zur Volksinitiative «Pädophile sollen nicht mehr mit Kindern arbeiten dürfen» sowie zum Bundesgesetz über das Tätigkeitsverbot und das Kontakt- und Rayonverbot (Änderung des Strafgesetzbuchs, des Militärstrafgesetzes und des Jugendstrafgesetzes) als indirektem Gegenvorschlag ([BBl 2012 8819, 8863](#)).

¹² Botschaft des Bundesrates vom 11. Oktober 2017 zum Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen ([BBl 2017 7317, 7324](#)).

2.2 Auf kantonaler Ebene

Im Bereich des Schutzes von Gewaltopfern sieht das kantonale Recht verschiedene einschlägige Instrumente vor,¹³ die verglichen mit dem Schutz, den das Bundeszivilrecht bietet, teilweise weiter gehen und auch leichter zugänglich sind.

Mit Inkrafttreten von Artikel 28b ZGB im Jahr 2007 sind die Kantone verpflichtet, eine Stelle zu bezeichnen, die die sofortige Ausweisung der verletzenden Person aus der gemeinsamen Wohnung verfügen kann (Art. 28b Abs. 4 ZGB).¹⁴ Darüber hinaus sehen besondere Gesetze zum Schutz gegen Gewalt, Spezialbestimmungen in kantonalen Polizeigesetzen sowie kantonale Einführungsgesetze zum ZGB polizeiliche Sofortmassnahmen vor, die dem Opfer zeitlich begrenzten Schutz bieten. Verschiedene Kantone kennen Schutzmassnahmen von zehn bis zwanzig Tagen Dauer, verbunden mit einer Strafdrohung nach Artikel 292 StGB. Gegebenenfalls können die Massnahmen mit polizeilichem Zwang durchgesetzt werden, etwa in Form eines kurzen Polizeigewahrsams. Das Gericht kann die Verlängerung der polizeilichen Schutzmassnahmen anordnen (im Allgemeinen für eine Dauer von höchstens drei Monaten).

Es bestehen bedeutende Unterschiede zwischen den Kantonen, zum Beispiel in Bezug auf die Möglichkeiten, Annäherungs-, Rayon- oder Kontaktverbote anzuordnen. Im Rahmen der Roadmap «Häusliche Gewalt» vom 30. April 2021 (siehe Ziff. 1.3.2.1) haben Bund und Kantone festgestellt, dass es wichtig ist, dass die Gesetzgebung wirksame Massnahmen zum Schutz der Opfer vorsieht (Handlungsfeld 10). Die Kantone sehen deshalb vor, in einem interkantonalen Projekt zu ermitteln, welche Standards die kantonale Gesetzgebung erfüllen muss, um einen wirksamen Opferschutz zu gewährleisten und die Tatpersonen häuslicher Gewalt für ihr Handeln zu sensibilisieren.

3 Elektronische Überwachung im Kontext von häuslicher Gewalt

3.1 Terminologie

Elektronische Überwachung

Mit einer elektronischen Überwachung können die zuständigen Behörden aus der Distanz die Anwesenheit, den Aufenthaltsort, die Bewegungen oder auch die Einhaltung von Auflagen feststellen und kontrollieren. Nach der externen Studie umfasst der Begriff elektronische Überwachung eine breite Palette an elektronischen Überwachungsgeräten, die in unterschiedlichen rechtlichen Anwendungsfeldern und zu unterschiedlichen Zwecken eingesetzt werden können. Bei einer elektronischen Überwachung wird die zu überwachende Person mit einem Sender (in der Regel eine elektronische Fussfessel) ausgerüstet, damit ihre Anwesenheits- und Positionsdaten aufgezeichnet werden können. Die Ortung des Senders kann über eine Radiofrequenz (RF-System), einen standortbezogenen Dienst (LBS) oder ein satelliten-gestütztes System (GPS) erfolgen. Die Datenübertragung vom Sender zur überwachenden Stelle erfolgt über das Mobilfunk- oder das Telefonnetz. Die anordnende Stelle legt in einer Interventions- und Meldeplanung die Prozesse fest, die bei Verstössen oder Manipulationen zu befolgen sind.

¹³ Für weitere Informationen zur kantonalen Gesetzgebung: www.ebg.admin.ch > Themen > Gewalt > Gesetzgebung > [Stand Gesetzgebung zum Schutz gewaltbetroffener Personen](#)

¹⁴ Botschaft des Bundesrates vom 11. Oktober 2017 zum Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen ([BBl 2017 7317, 7328](#)).

Wirksamkeit

Der externen Studie zufolge ist elektronische Überwachung im Kontext von häuslicher Gewalt als wirksam anzusehen, wenn Gewalttaten verhindert werden können respektive die polizeilich angeordneten Schutzmassnahmen befolgt werden, so dass der Schutz des Opfers gewährleistet ist. Daneben können auch ein gesteigertes Sicherheitsgefühl und eine Verbesserung der Lebensqualität Gradmesser der Wirksamkeit sein.

3.2 Situation in der Schweiz

3.2.1 Überblick

Aktuell gibt es erst wenige Studien zur elektronischen Überwachung, was mit den begrenzten Erfahrungen auf diesem Gebiet zu erklären ist. Die bisherigen Arbeiten konzentrieren sich auf den Bereich des Strafvollzugs.

3.2.2 Eingesetzte technische Mittel und ihre Anwendungsbereiche

Bei der elektronischen Überwachung haben sich 21 Kantone der Übergangslösung angeschlossen, die der Kanton Zürich noch bis Ende 2022 anbietet.

Elektronische Überwachungen werden im Strafvollzug seit 1999 eingesetzt, zunächst als Modellversuch und beschränkt auf RF-Systeme. Seit 2015 sind GPS-Systeme zugelassen, mit denen der Aufenthaltsort der überwachten Person kontrolliert werden kann. Seit 2018 kommt die elektronische Überwachung in den meisten Kantonen als Vollzugsform zur Anwendung (Art. 79b StGB); hier liegt auch der Hauptanwendungsbereich dieser Massnahme.

Seit 2011 kommt die elektronische Überwachung auch als Ersatzmassnahme zum Einsatz. In den anderen Bereichen, etwa im Zivilrecht oder im Polizeirecht, gibt es nur einige wenige Anwendungsfälle, die zudem kaum dokumentiert sind. Dieser Befund wurde auch in den Gesprächen bestätigt, die im Rahmen der externen Studie geführt worden sind. Mit dem präventiven Einsatz elektronischer Überwachungen im Kontext von häuslicher Gewalt konnten bisher erst wenige Erfahrungen gesammelt werden. Als Beispiele können die Kantone Basel-Land, Zürich und Neuenburg erwähnt werden, die der zu schützenden Person einen Tracker (BL) oder einen Notfallknopf (ZH) zur Verfügung stellen, oder unter gewissen Voraussetzungen eine direkte Telefonverbindung und ein Gerät mit Notfallknopf zulassen (NE).

3.2.3 Durchgeführte Tests und Wirksamkeit

3.2.3.1 Im Allgemeinen

Im Rahmen eines vom Bundesrat genehmigten Modellversuchs, durchgeführt von 1999 – 2017, wurde die elektronische Überwachung in sieben Kantonen (Bern, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Genf, Tessin, Waadt und, seit 2003, Solothurn) getestet.¹⁵ Der Versuch war auf den Strafvollzug beschränkt. Die positive Bilanz führte zur Einführung von Artikel 79b StGB, der es erlaubt, in diesem Bereich elektronische Überwachungen anzuordnen.

¹⁵ Nähere Informationen unter www.bj.admin.ch > Sicherheit > Straf- und Massnahmenvollzug > Electronic Monitoring.

3.2.3.2 Pilotversuch im Kanton Zürich

Der Kanton Zürich führt seit 2014 einen Pilotversuch in verschiedenen Anwendungsfeldern durch; als Ortungstechnologie kommt durchwegs das GPS-System zum Einsatz. Eine Evaluation des Pilotversuchs war zu dem Zeitpunkt, an dem die Universität Bern ihre Studie abgeliefert hat, noch in Arbeit.

Die vorläufigen Ergebnisse zur aktiven Überwachung können, unter Vorbehalt der abschliessenden Evaluation, wie folgt zusammengefasst werden: Diese Überwachungsart werde nur selten eingesetzt und komme nur bei Personen in Betracht, von denen keine Gefahr ausgeht. Angesichts ihrer Tragweite könne sie sich rasch als unverhältnismässig erweisen. Die technischen Grenzen und Mängel schränken die Einsatzmöglichkeiten ein. Die Zuverlässigkeit der Überwachungsgeräte werde teilweise als problematisch angesehen. Ein Vorteil sei hingegen der psychologische Effekt, der durch die unmittelbare polizeiliche Reaktion auf einen Verstoß ausgelöst werde. Insofern könne die Kontaktnahme der Polizei mit der überwachten Person auch präventiv wirken. Der im Vergleich zur passiven Überwachung hohe Aufwand der aktiven Überwachung könne sich als problematisch erweisen. Die vorläufigen Ergebnisse zeigen auch, dass die Meinungen über Vor- und Nachteile stark von den jeweiligen Anwendungsfeldern abhängen. Für Spezialfälle wie Stalking im Gewaltschutz oder bei Jugendlichen könne eine aktive Überwachung angebracht sein. Für eine breite Anwendung sei sie jedoch zu aufwändig.

3.3 Situation im Ausland

3.3.1 Überblick

Zum Thema elektronische Überwachung existiert auf internationaler Ebene umfangreiche Literatur. Diese Form der Überwachung wurde oder wird aktuell in vielen Ländern in unterschiedlichen Anwendungsbereichen eingeführt (auch ausserhalb des Strafprozesses). Die meisten Publikationen betreffen den Straf- und Massnahmenvollzug, die aktive Überwachung («plus»; siehe Ziff. 3.4.2.1), sowie GPS als Ortungstechnologie. Es liegen mehrere Metastudien zum Einsatz der elektronischen Überwachung im Allgemeinen sowie spezifische Studien zum Einsatz bei häuslicher Gewalt vor, insbesondere im Bereich Prävention.

3.3.2 Eingesetzte technische Mittel und ihre Anwendungsbereiche

Elektronische Überwachungen kommen meistens im Bereich des Strafrechts zur Anwendung. Im präventiven Bereich sind sie weniger verbreitet. In einigen Staaten (Belgien, Estland, Frankreich, den Niederlanden, Österreich, Portugal, Spanien und der Türkei) werden sie jedoch auch im Polizei- und Zivilrecht eingesetzt. Auf den Kontext der häuslichen Gewalt ausgerichtete Anwendungen dieses Mittels finden sich überdies in folgenden Staaten: Australien, England, Frankreich, Schottland, Schweden, Spanien, Uruguay und den USA.

Als technische Mittel sind Geräte zur Positions- oder Aufenthaltsüberwachung mittels RF- oder GPS-Systemen üblich. Erste Staaten, die die elektronische Überwachung (auch) zum Schutz gefährdeter Personen anwenden, setzen dynamische Überwachungsformen ein. Dabei wird die gefährdete Person mit einem Tracker und/oder einem Notfallknopf ausgerüstet. In mehreren europäischen Staaten werden landesweite Überwachungszentralen betrieben (zum Beispiel in Belgien, Deutschland, Dänemark, Finnland, Kroatien, den Niederlanden, Österreich und Spanien).

3.3.3 Durchgeführte Tests und ihre Wirksamkeit

3.3.3.1 Im Allgemeinen

Auf internationaler Ebene liegen mehrere Studien vor, die sich mit dem Rückfall im Bereich der elektronischen Überwachung befassen. Die Ergebnisse zeigen allerdings keine klare Tendenz: Ein Teil der Studien stellt eine positive Wirkung der Überwachung fest, ein anderer Teil verzeichnet keine solche Wirkung, auch nicht bezüglich der Verringerung des Rückfallrisikos.

Nur wenige Studien befassen sich spezifisch mit der präventiven Wirksamkeit der elektronischen Überwachung im Kontext von häuslicher Gewalt. Aus diesen Studien ergibt sich jedoch ein im Allgemeinen positives Bild. So zeigt eine Studie¹⁶ über den Einsatz des Notfallknopfes durch die *Metropolitan Police Services* in London viele Vorteile auf – für die zu schützende Person, für die Polizei und für die Gesellschaft insgesamt. Während des untersuchten Zeitraums (August bis Dezember 2013) konnten mehrere Personen vor einem Übergriff geschützt werden, die zu schützenden Personen und ihre Familien fühlten sich sicherer, und es konnten noch weitere Notfälle oder Straftaten ausserhalb häuslicher Gewalt mittels Notfallknopf gemeldet werden.

3.3.3.2 Das spanische Modell

Spanien hat seit 2009 elektronische Überwachungen in bisher ca. 9000 Fällen häuslicher Gewalt eingesetzt. Damit gehört Spanien zu einem der ersten Staaten in Europa, die solche Überwachungen auf breiter Ebene anwenden. Spanien führt dynamische Überwachungen durch und hat weltweit pro Kopf die meisten Geräte in Betrieb. Dem Land kommt damit im Bereich der elektronischen Überwachung eine Vorreiterrolle zu, sowohl für die anderen europäischen als auch für die lateinamerikanischen Staaten.

Eine Studie von 2019¹⁷ hat erste Daten der beteiligten Behörden und Organisationen ausgewertet. Gemäss dieser Studie ist der Einsatz der elektronischen Überwachung im Kontext von häuslicher Gewalt in Spanien ein Erfolg. Polizei, Anwaltschaft und Behörden betrachten sie als ein wirksames Instrument. Es wird seit seiner Einführung immer häufiger eingesetzt, nicht nur in Hochrisikofällen. Praktikerinnen und Praktiker und zu schützenden Personen stimmen überein, dass die Technologie grosses Potenzial habe, die überwachte Person von einer Straftat abzuhalten. Gleichzeitig verschafft die Technologie den Opfern ein Gefühl von Sicherheit. Die spanische Polizei hebt hervor, dass die elektronische Überwachung eine viel engere Supervision ermöglicht, wodurch die Einsatzzeiten verkürzt werden können. Auch wenn man die Nachteile der elektronischen Überwachung in Rechnung stellt, überwiegen die Vorteile. Das spanische Modell bedürfe aber, so die Studie, weiterer Prüfung, idealerweise im Rahmen einer umfassenden Evaluation mit Daten vor und nach der Implementierung dieser Form der Überwachung.

Die im Rahmen der genannten Studie befragten Personen¹⁸ weisen auf eine wichtige Etappe in der Entwicklung hin: das Inkrafttreten des spanischen Gesetzes, welches einen umfassenden Schutz von Opfern vor geschlechtsspezifischer Gewalt bezweckt. Dieses Gesetz sieht einen integralen Ansatz vor. Der Schutz soll nicht nur auf der justiziellen Ebene gewährleistet werden, sondern auch durch Aufklärungs- und Weiterbildungsarbeit bei den verschiedenen

¹⁶ Natarajan Mangai, *Police Response to Domestic Violence: A Case Study of TecSOS Mobile Phone Use in the London Metropolitan Police Service*, Policing 2016, S. 378 ff.

¹⁷ Arenas Lorea, *GPS Monitoring in Domestic Violence: The Spanish Experience*, Journal of Offender Monitoring 2019, S. 17–26.

¹⁸ Es handelte sich um folgende Fachleute: eine Person, die das *Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género* vertrat, ein Techniklieferant und eine Fachperson im Bereich Einsatz elektronischer Überwachungen.

Berufsgruppen, die im Gesundheits- oder Bildungswesen oder in anderen Bereichen tätig sind. Wichtige Punkte sind insbesondere die Spezialisierung der Akteure (z.B. spezialisierte Gerichte), die mit zu schützenden Personen arbeiten, und die Schutzmassnahmen anordnen können, deren Einhaltung mit einer elektronischen Überwachung kontrolliert werden kann. Ein System mit einer nationalen Überwachungszentrale (*Cometa*) sowie ein Instrument zur Risikoeinschätzung (*VioGen*) wurden eingerichtet.

Die Art der elektronischen Überwachung hängt von der Risikoeinschätzung ab. In Spanien kommt diese Überwachung in Fällen zum Einsatz, bei denen ein hohes Risiko besteht. Es lässt sich jedoch nicht allgemein sagen, dass es Fälle gebe, in denen eine elektronische Überwachung von vornherein nicht in Betracht kommt. Jeder zu schützenden Person wird eine Vertrauensperson (*«policía protector»*) zugewiesen. Diese benachrichtigt die lokale Polizeistelle und kontaktiert die zu schützende Person. Bei einem Alarm ist die nächstgelegene Polizeistelle zuständig. Hat die überwachte Person gegen Auflagen verstossen, nimmt die Polizei Kontakt mit ihr auf. Die zu schützende Person wird per Signalton informiert.

Das spanische Modell hat gewisse Grenzen. Und doch gibt es keinen Todesfall zu verzeichnen. 95% der zu schützenden Personen gaben an, sich sicherer und besser geschützt zu fühlen. Einer verlässlichen und effizienten Koordination unter den verschiedenen beteiligten Instanzen wurde viel Aufmerksamkeit geschenkt. Die Polizei sieht den Einsatz der elektronischen Überwachung nicht als Belastung an, sondern als Unterstützung ihrer Arbeit. Die spanischen Erfahrungen haben gezeigt, dass es wichtig ist, das Gesamtkonzept zu verstehen und Technologie, Service, Betreuung und menschliche Fähigkeiten wirksam zu kombinieren. Die Erfahrungen sind auch nützlich, wenn es darum geht zu entscheiden, ob sich ein Fall nicht für den Einsatz einer elektronischen Überwachung eignet.

3.4 Technische Mittel

3.4.1 Passive Überwachung

3.4.1.1 Begriff

Bei der passiven elektronischen Überwachung analysiert die zuständige Stelle die vom Gerät übermittelten Signale nicht in Echtzeit, sondern im Nachhinein (d.h. zu Bürozeiten). Die Daten werden für einen gewissen Zeitraum gespeichert und können regelmässig, stichprobenartig oder vorfallorientiert ausgewertet werden. Eine Intervention kann in der Regel erst mit zeitlicher Verzögerung erfolgen.

3.4.1.2 Technische Aspekte

Die zu überwachende Person wird mit einem Sender ausgerüstet, der am Fussgelenk oder – seltener – am Handgelenk angebracht wird.

Die elektronischen Überwachungssysteme können so konfiguriert werden, dass sie verschiedene Meldungen ausgeben. Diese Meldungen können die Überwachung an sich oder technische Aspekte betreffen. Sie können abgestuft und in einem vordefinierten Prozess übermittelt werden, zum Beispiel nur an die Überwachungszentrale oder nur an bestimmte zuständige Stellen.

Der Hauptnachteil der passiven elektronischen Überwachung liegt darin, dass die zuständige Stelle nicht sofort eingreifen kann. Die gefährdende Person wird nicht in Echtzeit überwacht. Diese Form der Überwachung dient vielmehr der Kontrolle, ob sich die Person an gewisse Auflagen hält. Sie kann auch als Beweis dienen, wenn eine Auflage missachtet wurde, oder eine Einschätzung ermöglichen, wie ernst die Bedrohung im konkreten Fall ist.

Wie es aussieht, ist die passive Überwachung ein geeignetes Instrument, um zu kontrollieren, ob sich die überwachte Person an Auflagen gehalten hat. Nach den im Rahmen der Studie untersuchten Quellen lässt sich hingegen nicht klar sagen, ob die passive elektronische Überwachung im Kontext von häuslicher Gewalt Vorteile hat. Eine gewisse Skepsis besteht insbesondere gegenüber dem Einsatz von GPS-Geräten zu Beweis Zwecken, denn diese Geräte könnten, isoliert betrachtet, keine ausreichend verlässlichen Informationen liefern, wo sich eine bestimmte Person wann aufgehalten hat. Immerhin kann diese Technologie Anhaltspunkte zur Anwesenheit der Person in einem bestimmten Umkreis geben, jedoch ohne zu erfassen, was sie dort gemacht hat. Die registrierten Daten sind in der Regel interpretationsbedürftig, was besondere Kenntnisse voraussetzt. Ohne diese Kenntnisse ist es kaum möglich, etwa im Fall von Verbindungsunterbrüchen oder von Fehlalarmen zuverlässige Schlüsse zu ziehen.

Radiofrequenz-System

Das RF-System gilt als zuverlässig. Die Untersuchungen berichten von keinen besonderen Betriebsproblemen. Allerdings sind die Geräte, die diese Technologie nutzen, nur begrenzt einsetzbar, denn die Empfangsgeräte müssen sich in der Nähe befinden. Hält sich eine Person ausserhalb eines gewissen Perimeters auf, kann sie deshalb nicht lokalisiert werden. Möglich bleibt, mehrere Empfänger an verschiedenen Orten zu installieren.

GPS-Systeme

Mit GPS-Geräten kann der Aufenthalt der überwachten Person kontrolliert und bestimmt werden. Solange zwischen dem Gerät und dem Empfänger in der Überwachungszentrale eine Verbindung besteht, lassen sich die Bewegungen dieser Person verfolgen. Die Ortung kann präzise bestimmt werden. Allerdings muss zwischen dem Gerät und dem Satelliten ein klarer Pfad bestehen, um ein kontinuierliches Signal aufrechterhalten zu können. Das kann beispielsweise in Untergeschossen von Gebäuden, in Zügen oder bei schlechtem Wetter problematisch sein. Fehlalarme sind von daher nicht ausgeschlossen. Immerhin konnten gewisse Probleme behoben werden. GPS-Systeme können heute automatisch auf ein Ortungssystem (s. nachstehend) umschalten, wenn kein GPS-Empfänger vorhanden ist.

Ortungssysteme

Die Ortung über Mobilfunkantennen liefert weniger genaue Positionsdaten als das GPS-System, sie funktioniert aber auch dann (weiter), wenn kein GPS-Empfang (mehr) besteht. Die Genauigkeit der Ortung hängt wesentlich davon ab, wie dicht das Antennennetz in der Region ist; das kann um mehrere Kilometer variieren. An gewissen Orten kann das Signal zu schwach sein, um eine Ortung zu ermöglichen.

Verbindungsunterbrüche zwischen dem Gerät und der Überwachungszentrale können auf Probleme des Mobilfunknetzes zurückzuführen sein. Die Überwachungsgeräte senden Meldungen in regelmässigen, vordefinierten zeitlichen Abständen. Bricht die Kommunikation ab, werden die Daten auf dem Gerät gespeichert und später übermittelt. Die Einführung von 5G wird für diese Art von Systemen voraussichtlich Vorteile bringen.

Andere technische Aspekte

Wohnen die gefährdende und die zu schützende Person nicht im selben Kanton, ergeben sich für die elektronische Überwachung offenbar keine technischen Probleme. Allerdings stellt sich die Frage, wer im Fall einer Rayonverletzung für die Intervention zuständig ist.

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 19.4369 Arslan vom 27.09.2019

Im spanischen Modell ist eine elektronische Überwachung aus technischer Sicht auch grenzüberschreitend möglich.

Die passive Überwachung wird zwar nicht in Echtzeit durchgeführt, der Standort der überwachten Person kann aber grundsätzlich mittels eines Ortungs- oder eines GPS-Systems bestimmt werden. Dafür muss die Überwachungszentrale direkt auf das System zugreifen können und über die nötigen personellen Ressourcen verfügen. Grundsätzlich ist es möglich, von einer passiven zu einer aktiven Überwachung zu wechseln.

Bei einem Verstoß gegen Fernhaltemassnahmen lässt die passive Überwachung kein sofortiges polizeiliches Eingreifen zu. Stichprobenkontrollen mehrmals pro Tag sind aber möglich und werden beispielsweise im Kanton Baselland praktiziert. Sie können intensiviert werden, wenn die Bedrohungslage es erfordert. Die Bedeutung einer unmittelbaren Intervention bei Verstößen durch die gefährdende Person darf nicht unterschätzt werden.

Der Schutz mehrerer Personen, zum Beispiel der Mitglieder derselben Familie, ist möglich. Rayonverbote können nämlich so definiert werden, dass die gewöhnlichen Aufenthaltsorte der Mitglieder berücksichtigt werden. Es ist auch möglich, mehrere Personen zu überwachen, und jede von ihnen mit einem eigenen Gerät auszurüsten.

3.4.1.3 Finanzielle Aspekte

Die externe Studie konnte die Frage der Kosten der elektronischen Überwachung nicht vertiefen, denn sie variieren je nach der im konkreten Fall getroffenen Lösung. Als Beispiel sind hier die Kosten der passiven Überwachung im Kanton Luzern angeführt:

- Miete eines RF-Systems zwischen 1'900 und 3'500 Franken pro Jahr, eines GPS-Systems zwischen 2'800.- und 5'040.- Franken pro Jahr;
- Aufschaltungskosten ca. 2'500 Franken;
- Jährliche Fixkosten ca. 5'800 Franken pro Gerät;
- Installationsgebühr ca. 2'000 Franken pro Fall;
- Fallpauschale für die Fallführung ca. 60 Franken pro Tag und Fall.

Die Kosteneffizienz der elektronischen Überwachung wird, verglichen mit den Kosten, die beim Vollzug einer Freiheitsstrafe anfallen, als sehr gut beurteilt. Dieser Befund lässt sich jedoch nicht auf die elektronische Überwachung im Kontext von häuslicher Gewalt übertragen, weil es hier nicht um eine Alternative zu einem Freiheitsentzug geht.

Die Kosten der elektronischen Überwachung hängen stark vom gewählten System und von der Einsatzart ab. Die RF-Systeme scheinen günstiger zu sein als GPS-Geräte. Die passive Überwachung ist günstiger als die aktive, weil sie keinen Bereitschaftsdienst rund um die Uhr erfordert.

Die externe Studie kommt zum Schluss, dass es nicht möglich ist, die Kosteneffizienz der verschiedenen technischen Mittel zu vergleichen. Zum einen lassen sich noch keine klaren Aussagen zur Effizienz der einzelnen Mittel machen, zum anderen können die Mittel, die zum Einsatz kommen, je nach Konstellation stark variieren.

Die Frage, ob eine nationale Lösung die Kosten beeinflussen könnte, stellt sich insofern nicht, als kein Bereitschaftsdienst rund um die Uhr erforderlich ist. Hingegen könnte sich eine solche Lösung, bei der Überwachungssysteme dann landesweit angeschafft würden, vorteilhaft auf die Einkaufskonditionen auswirken.

3.4.1.4 Soziale und psychologische Aspekte

Zu schützende Person

Die zu schützende Person erhält grundsätzlich keine Warnmeldung, wenn die überwachte Person ein Rayonverbot verletzt. Es wäre aber denkbar, beide Beteiligten mit einem RF-Chip auszurüsten. Damit würde die Warnmeldung direkt an das Gerät der zu schützenden Person gesendet, ohne dass die zuständige Stelle sofort Kenntnis davon erhält. Diese Lösung erscheint jedoch problematisch, zum einen, weil der zu schützenden Person keine Unterstützung garantiert werden kann, zum anderen, weil sie das Ausmass der Bedrohung nicht abzuschätzen vermag. Richtig ist aber auch, dass die zu schützende Person mit einer solchen Lösung Zeit gewinnen kann, um Hilfe zu finden.

Im Allgemeinen führt die passive Überwachung zu keiner Beeinträchtigung der psychischen Gesundheit der zu schützenden Person, da diese grundsätzlich bei einem Verstoss der überwachten Person gegen die Auflagen oder bei technischen Problemen nicht alarmiert wird. Nach Einschätzung verschiedener im Rahmen der externen Studie befragter Personen kann die passive Überwachung ein subjektives (u.U. auch falsches) Sicherheitsgefühl vermitteln. Die zu schützende Person müsse deshalb in geeigneter Weise informiert und instruiert werden. Sie muss wissen, wie sie sich in einer Gefahrensituation schützen kann. Daher scheint es wichtig, dass sie begleitet wird. Die Gespräche haben auch gezeigt, dass im Umgang mit der zu schützenden Person die Informationsbeschaffung sowie eine Risikoanalyse von wesentlicher Bedeutung sind. Eine Anregung geht dahin, der zu schützenden Person eine Vertrauensperson zur Seite zu stellen, die über die nötige Schulung verfügt.

Die befragten Personen hielten weiter fest, dass bei der elektronischen Überwachung im Kontext von häuslicher Gewalt verschiedene Stellen einbezogen werden müssen. Auch eine Zusammenarbeit und ein Informationsaustausch zwischen der überwachenden Stelle und den im Bereich Opferschutz tätigen Stellen ist notwendig.

Überwachte Person

Der Einsatz einer elektronischen Überwachung im Kontext von häuslicher Gewalt beeinträchtigt die Lebensführung der überwachten Person und schränkt ihre Mobilität ein. Ausserdem muss die Person ein gewisses Mass an Disziplin an den Tag legen, denn sie muss sich an die Auflagen halten, die Wartung ihres Geräts sicherstellen und das Gerät aufladen. Auch muss sie einen Teil der Kosten tragen. Der elektronische Sender kann bei der überwachten Person ein Gefühl der Stigmatisierung hervorrufen. Die ständige Angst, das Gerät könnte nicht richtig funktionieren, oder unbeabsichtigt gegen Auflagen zu verstossen, kann ein Stressfaktor sein.

Verschiedenen Studien zufolge können die Privatsphäre und die Würde der überwachten Person besser geschützt werden, indem spontane Kontrollbesuche in ihrer Wohnung weniger häufig vorkommen. Die elektronische Überwachung schützt die überwachte Person aber auch vor falschen Anschuldigungen.

Zur Rückfallprävention liegen kaum Daten vor. Insgesamt sieht es so aus, dass sich bei der elektronischen Überwachung mit einem GPS-System bessere Resultate erzielen lassen

als mit einem RF-System. Kombiniert mit Begleitmassnahmen kann eine Überwachung mit einem GPS-System Rückfälle verhindern.

Fast alle Strategien, die im Zusammenhang mit elektronischer Überwachung im Kontext von häuslicher Gewalt behandelt werden, sind umfassend konzipiert und beziehen flankierende Massnahmen mit ein. So hat die Forschung beispielsweise gezeigt, dass Programme für gewalttätige Personen sehr gute Resultate gebracht haben und die Wirksamkeit der elektronischen Überwachung verstärken. Die im Rahmen der externen Studie befragten Personen sind der gleichen Meinung. Sie hoben generell hervor, dass im Kontext häuslicher Gewalt ein integraler, interdisziplinärer Ansatz notwendig ist. Ausserdem sei es wichtig, dass vonseiten der Polizei regelmässige Kontakte und wenn möglich weitere Kontrolltätigkeiten sichergestellt werden.

Beteiligte Stellen

Elektronische Überwachungen gelten als finanziell aufwändig, auch ausserhalb des Kontexts von häuslicher Gewalt. Bei der passiven Überwachung halten sich die Kosten grundsätzlich in engeren Grenzen. Namentlich die Behandlung von Gesuchen der überwachten Person kann für die zuständige Stelle Mehraufwand verursachen.

3.4.2 Aktive Überwachung und aktive Überwachung «plus»

3.4.2.1 Begriffe

Bei der aktiven elektronischen Überwachung wertet die zentrale Überwachungsbehörde die Positionsdaten der überwachten Person rund um die Uhr und 7 Tage pro Woche aus und behandelt Warnmeldungen in Echtzeit. Mit der aktiven Überwachung geht in der Regel eine Intervention der zuständigen Stelle einher (aktive Überwachung «plus»).

3.4.2.2 Technische Aspekte

Hier wird zunächst auf die Ausführungen in Ziffer 3.4.1.2 verwiesen.

Bei der aktiven Überwachung «plus» wird im Allgemeinen ein GPS-Gerät oder eine Kombination von GPS- und RF-Geräten verwendet. Diese Form der Überwachung setzt idealerweise voraus, dass die Polizei in Notfällen direkten Zugang zu den Daten hat. Eine im Rahmen der externen Studie befragte Person wies darauf hin, dass die überwachte wie die zu schützende Person über ein Mobiltelefon verfügen müssen, damit die zuständige Stelle sie kontaktieren kann.

Die Vorteile der beiden Formen der aktiven Überwachung liegen darin, dass die gefährdende Person in Echtzeit überwacht wird und ein sofortiges Eingreifen möglich ist. Wie die untersuchte Fachliteratur zeigt, geniesst im Kontext von häuslicher Gewalt die aktive Überwachung klar den Vorzug vor der passiven. Die jüngsten Studien zeigen überdies, dass die aktive Überwachung, kombiniert mit anderen dem Opfer zur Verfügung gestellten Instrumenten (sog. «dynamische Überwachung», dazu Ziff. 3.4.4), mit gewissen Einschränkungen als wirksam angesehen wird. Es gibt auch kritische Stimmen¹⁹, wonach in Hochrisikofällen der Einsatz von GPS-Systemen nicht genügend zuverlässig sei. Die spanische Erfahrung zeigt allerdings das Gegenteil.

¹⁹ Queensland Police Service, The Domestic and Family Violence GPS-enabled Electronic Monitoring Technology, Evaluation Report, April 2019, S. 22.

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 19.4369 Arslan vom 27.09.2019

Aktive Überwachung und aktive Überwachung «plus» erfordern bedeutende Ressourcen an Personal, das geschult werden muss. Laut der externen Studie bedingen diese Formen der Überwachung die Schaffung einer nationalen Überwachungszentrale. Auch können technische Probleme hier grösseres Gewicht haben als bei der passiven Überwachung. Die zuständige Stelle muss sich dessen bewusst sein, und die zu schützende Person muss entsprechend orientiert werden.

Was die aktive Überwachung «plus» betrifft, berichtet die externe Studie von einer gewissen Skepsis, die in gewissen Kreisen herrsche. Nach Aussagen des Vereins EM löse der Verstoß gegen Auflagen nicht in jedem Fall ein sofortiges Eingreifen der Polizei aus. Der Verein betont in seinen Arbeiten, dass mit dieser Technologie heute und in naher Zukunft der Standort der überwachten Person nicht systematisch und jederzeit geortet werden könne. Dessen müsse sich die zuständige Behörde bewusst sein, bevor sie eine solche Massnahme anordnet. Im Zweifel sei darauf zu verzichten. Ausserdem müsse der für die polizeiliche Intervention erforderliche Zeitaufwand in Rechnung gestellt werden; dieser Aufwand kann je nach Arbeitsbelastung und Zeitpunkt der Intervention stark variieren. Nach den Aussagen, die im Rahmen der externen Studie aus Polizeikreisen gemacht wurden, könne die aktive Überwachung «plus» in der Schweiz aus praktischen und finanziellen Gründen nicht angemessen eingesetzt werden. Dieselben Kreise bezweifeln auch, dass die Polizei genügend Zeit habe, um eine Bedrohung abzuwenden. Während der Wochenenden ist der Personalbestand in den Polizeizentralen teilweise begrenzt. Die geographische Lage gewisser Regionen der Schweiz wie auch die Nähe von Landesgrenzen könnten eine Festnahme erschweren.

Andere Stellen zeigen sich aufgeschlossener. Laut einer eine Strafvollzugsbehörde vertretenden Person seien aktive Überwachungen wünschbar, weil sie dazu beitragen können, den Opferschutz zu verstärken, auch wenn sie keinen absoluten Schutz garantieren. Ohne aktive Überwachung sei es kaum möglich, Straftaten unmittelbar zu verhindern.

Im Gegensatz zu den in Polizeikreisen geäusserten Befürchtungen hoben die befragten Personen in Spanien hervor, dass elektronische Überwachungen eine viel engere Kontrolle ermöglichen, wodurch die Einsatzzeiten verkürzt werden können. Geht eine Warnmeldung ein, muss die Überwachungszentrale innert drei Minuten die zu schützende und die überwachte Person ausfindig machen, die Polizei benachrichtigen, mit der zu schützenden Person Kontakt aufnehmen, sich bei der Polizei zurückmelden und die überwachte Person kontaktieren. Die für diese Aktionen geltende Zeitvorgabe von drei Minuten wird oft unterschritten.

Bei der aktiven Überwachung und der aktiven Überwachung «plus» ist es möglich, die Mitglieder derselben Familie zu schützen, und mehrere, je mit einem Gerät ausgerüstete Personen zu überwachen.

3.4.2.3 Finanzielle Aspekte

Die externe Studie vermag keine genauen Zahlen anzugeben, sondern nur einige Beispiele. Tatsächlich hängt die Höhe der Kosten von der jeweils getroffenen individuellen Lösung ab.

Nach einer Schätzung des Vereins EM fallen bei einer aktiven Überwachung folgende Kosten an:

- variable Kosten von ca. 5'120 Franken pro Gerät und Jahr;
- Zusatzkosten von ca. 4'300 Franken pro Gerät und Jahr für die Leistungen der Überwachungszentrale (7 Tage pro Woche, rund um die Uhr);

- fixe Betriebskosten von 1 340 000 Franken pro Jahr;
- Investitionskosten von 1 300 000 Franken (ohne Überwachungszentrale) bzw. 1 550 000 Franken (mit Überwachungszentrale).

Aus der externen Studie geht hervor, dass es nicht möglich ist, die Kosteneffizienz der aktiven Überwachung zu bestimmen.

Wird eine Person aktiv überwacht, werden ihre Positionsdaten rund um die Uhr und während 7 Tagen pro Woche ausgewertet. Diese Arbeit kann nur durch den spezialisierten Dienst der Überwachungszentrale durchgeführt werden. Für gewisse Kantone können die Kosten eines solchen System sehr bedeutend sein. Eine Reduktion der Kosten wäre laut der Studie nur mit einer gesamtschweizerischen Lösung möglich. Auch andere Massnahmen zur Einsparung seien denkbar. So werde eine Anschaffung oder Miete der Geräte auf nationaler Ebene vermutlich kostengünstiger sein. Auch eine koordinierte Schulung dürfte Einsparungen möglich machen.

3.4.2.4 Soziale und psychologische Aspekte

Zu schützende Person

Hier kann zunächst auf die Ausführungen unter Ziffer 3.4.1.4 verwiesen werden. Bei der aktiven Überwachung und der aktiven Überwachung «plus» muss die zu schützende Person damit rechnen, Warnmeldungen zu erhalten, was für sie ein Stressfaktor sein kann. Wie die einschlägige Literatur zeigt, ist es entscheidend, die Person entsprechend zu unterrichten und zu sensibilisieren. Dabei geht es namentlich darum, ihr zu erklären, wo die Grenzen der Überwachung liegen, wie schnell eine Intervention erfolgen kann, und was das Opfer selbst beitragen kann, um seinen Schutz zu erhöhen. Weiter ist darauf zu achten, dass die zuständige Stelle rasch und effizient eingreift, vor allem zu Beginn der aktiven Überwachung. Auf diese Weise werde das Vertrauen des Opfers in das Justizsystem gestärkt, was indirekt zum Erfolg des Strafverfahrens beitragen könne (indem verhindert wird, dass das Opfer seine Strafanzeige zurückzieht).

Eine Untersuchung von 2019²⁰, mit der eine erste Auswertung des spanischen Modells vorgenommen wurde, zeigt, dass die aktive Überwachung eine Intervention ermöglicht, bevor es zu einem Übergriff der überwachten Person auf das Opfer kommt. Verschiedene Studien zeigen, dass sich die Lebensqualität der zu schützenden Person verbesserte und ihr Sicherheitsgefühl gestärkt wurde²¹.

Überwachte Person

Bezüglich Rückfallprävention und Begleitmassnahmen kann hier zunächst auf die Ausführungen unter Ziffer 3.4.1.4 verwiesen werden.

Bei den mit einem GPS-System durchgeführten aktiven Überwachungen sind die Resultate positiv. Eine Studie berichtet, dass die überwachten Personen fast nie versucht hätten, die zu schützende Person zu kontaktieren, und dass sie die Auflagen besser einhalten. Auch das spanische Modell zeigt vielversprechende Resultate. Weiterhin unklar ist aber, ob die durch

²⁰ Arenas Lorea, GPS Monitoring in Domestic Violence: The Spanish Experience, Journal of Offender Monitoring 2019, S. 17–26.

²¹ Erez Edna / Barra Peter R., Making Your Home a Shelter, Electronic Monitoring and Victim Re-entry in Domestic Violence Cases, The British Journal of Criminology 2007, S. 100 ff.; Erez Edna / Barra Peter R. / Bales William D. / Gur Oren M., GPS Monitoring Technologies and Domestic Violence : An Evaluation Study, Juni 2012.

die elektronische Überwachung erzielten positiven Effekte nachhaltig sind oder sich lediglich auf die Dauer der Überwachung beschränken.

Aktive Überwachung und aktive Überwachung «plus» sind grundsätzlich eingriffsintensiver als eine passive Überwachung. So könnten etwa ausgedehntere Rayonverbote vorgesehen werden, was die Frage der ethischen Vertretbarkeit aufwirft. Überwachte Personen könnten versucht sein, sich nicht an gewisse Rayonverbote zu halten, etwa um Personen aus ihrem sozialen Umfeld zu treffen oder um Einkäufe zu machen.

Bezüglich der aktiven Überwachung «plus» kann man davon ausgehen, dass die polizeiliche Intervention einen grösseren Abschreckungseffekt hat. Um diesen Effekt zu verstärken, muss nach Aussagen der befragten Personen in Spanien bei den ersten Alarmen eine sehr schnelle Reaktion erfolgen. Wichtig ist auch, dass die gefährdende Person realisiert, dass sie überwacht wird. Tatsächlich haben gewisse Personen die Angewohnheit, das System mal zu testen, um zu sehen, ob sie wirklich überwacht werden.

Beteiligte Stellen

Bei der aktiven Überwachung wird der Aufwand als hoch empfunden. Bei der aktiven Überwachung «plus» liegt der Grund dafür wahrscheinlich in der grossen Zahl von eingehenden Warnmeldungen. Auch wenn diese Meldungen nicht unbedingt einen Übergriff durch die überwachte Person anzeigen (sondern zum Beispiel auf einen Fehlalarm oder ein technisches Problem zurückzuführen sind), müssen sie gleichwohl behandelt werden. Nach Aussage eines im Rahmen der externen Studie befragten Vertreters der Polizei sei der Ressourceneinsatz vor allem bei der aktiven Überwachung «plus» hoch, und es sei eine Illusion zu glauben, man könne mit einer elektronischen Überwachung die Bewegungen einer Person verfolgen. Anderer Auffassung sind allerdings die befragten Personen in Spanien: Sie sehen die aktive Überwachung nicht als Belastung, sondern als Unterstützung ihrer Arbeit. Bei den Tausenden von Fällen, die im Bereich Gewaltschutz behandelt werden, sei die elektronische Überwachung eine grosse Hilfe.

3.4.3 Notfallknopf für die zu schützende Person

3.4.3.1 Begriff

Der Notfallknopf ist ein technisches Gerät, das der zu schützenden Person zur Verfügung gestellt wird und ihr ermöglicht, Hilfe zu rufen, wenn sie in Gefahr ist. Mit dem Notfallknopf kann die zu schützende Person in aller Regel lokalisiert werden.

3.4.3.2 Technische Aspekte

Notfallknöpfe stehen in verschiedenen Formen zur Verfügung: spezielle Mobiltelefone, oder besondere Apps für Smartphones oder Smartwatches. Ihre Verbindung zur Überwachungszentrale oder zur zuständigen Stelle wird über das Mobilfunknetz hergestellt. Durch Auslösen des Knopfes können verschiedene Aktionen in Gang gesetzt werden: die Polizei alarmieren, die Überwachungszentrale kontaktieren, einen Kommunikationskanal öffnen, eine Aufzeichnung starten und/oder den Standort des Geräts oder andere Informationen übermitteln. Der zuständige Dienst ist normalerweise rund um die Uhr und an 7 Tagen der Woche im Einsatz.

In den meisten der dokumentierten Fälle wird der Notfallknopf mit einer aktiven Überwachung kombiniert. Aus technischer Sicht ist jedoch auch ein isolierter Einsatz des Notfallknopfes möglich. In diesem Fall muss die alarmierte Stelle sofort erreichbar sein bzw. sofort reagieren. Die Neuenburger Polizei verwendet bereits ein solches System. Setzt die zu schützende Person den Notfallknopf ein, kann das für sie eine grosse Belastung darstellen, denn die

Verantwortung für die Alarmierung liegt allein bei ihr. Der Notfallknopf muss aktiv betätigt werden. Nähert sich die gefährdende Person an, werden weder die zu schützende Person noch die Polizei vorgewarnt. Diese Umstände können sich als problematisch erweisen, wenn die zu schützende Person nervös wird (zittrige Hände, Schwierigkeiten, das Gerät zu finden), wenn ein Schockzustand eintritt, oder bei plötzlicher, intensiver Gewalt. Kommt hinzu, dass der Notfallknopf nicht fest mit der zu schützenden Person verbunden ist, sie ihn also verlieren oder zu Hause vergessen kann. Was die Kosten betrifft, ist der isolierte Einsatz des Notfallknopfes jedoch günstiger als der Einsatz in Verbindung mit einer aktiven oder passiven Überwachung.

Die Fachliteratur und die im Rahmen der externen Studie geführten Gespräche weisen positive Resultate aus. Der Notfallknopf ist relativ einfach zu bedienen und unauffällig zu tragen. In einigen Staaten (Australien, England, Spanien) kommt er verbreitet zum Einsatz. Offenbar wird das Gerät im Kontext von häuslicher Gewalt als wirksame Massnahme eingeschätzt. In erster Linie erhöht der Notfallknopf die Sicherheit der zu schützenden Person, ohne eine ständige Verbindung zur gefährdenden Person herzustellen. Er ermöglicht darüber hinaus eine auf die gefährdete Person fokussierte Polizeiarbeit, die das Sicherheitsgefühl der gefährdeten Person erhöht, das Risiko wiederholter Gewalt verringert und indirekt auch die polizeiliche Intervention legitimiert. Der Vorteil eines solchermassen opferzentrierten Ansatzes liegt darin, dass sich das Opfer wahrscheinlich kooperativer zeigen wird als die überwachte Person.

Der Notfallknopf wird idealerweise in ein gesamtheitliches Schutzkonzept oder in ein Bedrohungsmanagement integriert. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, individuellen Lösungen den Vorzug zu geben und der spezifischen Dynamik häuslicher Gewalt Rechnung zu tragen.

Sollen Notfallknöpfe nutzbringend eingesetzt werden, müssen die Geräte qualitativ hochwertig, zuverlässig, unauffällig zu tragen und zu aktivieren und schliesslich auch einfach zu bedienen sein. Es muss klar sein, dass die zu schützende Person frei entscheiden kann, ob sie über einen Notfallknopf verfügen und diesen tragen möchte. Sie muss zudem verständliche Instruktionen erhalten und eine professionelle Begleitung in Anspruch nehmen können. Die Erfahrungen zeigen, dass es hier und da technische Probleme gibt, und dass sich billigere Geräte als nicht zuverlässig erwiesen haben. Die externe Studie hebt diesbezüglich hervor, dass der Notfallknopf im Notfall auch einwandfrei funktionieren und sich die zu schützende Person darauf verlassen können muss. Eine Fehlfunktion könnte schwerwiegende und kontraproduktive Folgen haben (Frustration, Traumata, akute Gefährdungen oder Angriffe auf die zu schützende Person).

Bezüglich der technischen Aspekte wird auf Ziffer 3.4.1.2 verwiesen.

In einer von den Londoner *Metropolitan Police Services* durchgeführten Studie zum Einsatz von Notfallknöpfen²² wurden unterschiedliche Reaktionszeiten definiert, abhängig von der Höhe des Risikos. War das Risiko eher gering, musste die Polizei innert 1 Stunde eingreifen, war es höher, innert 15 Minuten. Diese Zeitvorgaben konnten in der Regel eingehalten werden. Aus der Studie geht jedoch auch hervor, dass es der Polizei in gewissen Fällen nicht möglich war, rasch oder rechtzeitig einzugreifen. Dafür wurden die folgenden Gründe angeführt: Die Polizei verfügte vor Ort nicht über die nötigen Einsatzkräfte, die Standortdaten waren ungenau, die zu schützende Person hatte in der Zwischenzeit den Ort verlassen, an dem

²² Natarajan Mangai, Police Response to Domestic Violence: A Case Study of TecSOS Mobile Phone Use in the London Metropolitan Police Service, Policing 2016, S. 378 ff.

sie den Alarm ausgelöst hatte, und /oder sie hatte auf Anrufe der Polizei nicht reagiert. Manchmal wurde der Notfallknopf auch versehentlich ausgelöst. Die Reaktionszeiten aus London lassen sich nicht direkt auf die Schweiz übertragen. Die Studie hat aber gezeigt, dass auch Interventionen mit längerer Reaktionszeit noch hilfreich sein können.

Auch Polizeikreise, die im Rahmen der externen Studie befragt wurden, meldeten Vorbehalte bezüglich der Möglichkeit an, die zu schützende Person zu orten. Dabei wiesen sie insbesondere auf technisch bedingte Einschränkungen hin und darauf, dass man nicht genau wissen kann, wo sich die zu schützende Person befindet.

Es ist möglich, mehrere Personen innerhalb einer Familie mit einem Notfallknopf auszurüsten. Für jüngere Kinder ist die Lösung allerdings nicht geeignet. Der Notfallknopf kann unabhängig von der Anzahl Personen, von denen eine Gefährdung ausgehen kann, eingesetzt werden. Er kann jederzeit ausgelöst werden und ist nicht auf den Schutz vor Gefährdungen durch eine bestimmte Person beschränkt.

3.4.3.3 Finanzielle Aspekte

Die externe Studie kann keine genauen Zahlen, sondern nur einige Beispiele angeben. Tatsächlich hängt die Höhe der Kosten von der jeweils getroffenen individuellen Lösung ab.

Das System, das in der Studie zum Einsatz des Notfallknopfes durch die Londoner *Metropolitan Police Services* (TecSOS)²³ beschrieben wurde, verursachte folgende Kosten:

- Anschaffungskosten von £ 26 232 für 1093 Geräte (entspricht bei dem Ende 2015 geltenden Umwandlungssatz ungefähr 38 500 Franken);
- ca. 2000 Arbeitsstunden für die Kosten der Schulung und Instruktion von Polizei und zu schützenden Personen;
- geschätzte monatliche Kosten von £ 19 000 für den Betrieb von 100 Geräten während zwei Jahren (entspricht bei dem oben erwähnten Umwandlungssatz ungefähr 27 000 Franken).

Die Kosten der herkömmlichen Polizeiarbeit sind in diesen Zahlen nicht enthalten. Die erwähnte Studie weist aber darauf hin, dass sich diese Kosten nicht wesentlich von denen unterscheiden, die bei «herkömmlichen» Notfallanrufen im Kontext von häuslicher Gewalt anfallen. Möglich ist, dass die Polizei häufiger angerufen wird, wobei es sich dabei teilweise auch um Fehlalarme handeln dürfte. Die Interventionen können aber einfacher und schneller durchgeführt werden, wenn der Polizei die Falldaten bereits vorliegen und auch schon vordefiniert wurde, wie im Fall einer Intervention vorzugehen ist.

Aus der genannten Studie geht hervor, dass es schwierig ist, die Kosten nach den einzelnen Komponenten eines elektronischen Überwachungssystems aufzuschlüsseln. Die Kosten sind aber überschaubar und in keinem Fall vergleichbar mit den Kostenfolgen, die das Opfer und die Gesellschaft zu tragen haben, wenn Akte häuslicher Gewalt nicht verhindert werden konnten. So hält die Studie fest, dass während des untersuchten Zeitraums mindestens sieben Personen, die sich in Lebensgefahr befanden, polizeiliche Hilfe erhalten haben.

²³ Natarajan Mangai, *Police Response to Domestic Violence: A Case Study of TecSOS Mobile Phone Use in the London Metropolitan Police Service*, Policing 2016, S. 378 ff.

Wie erwähnt, wird der Notfallknopf normalerweise in Verbindung mit einer aktiven Überwachung eingesetzt. Insofern kann, was die Auswirkungen einer nationalen Lösung auf Kosten, Infrastruktur und personelle Ressourcen betrifft, auf die Ziffer 3.4.1.3 verwiesen werden.

3.4.3.4 Soziale und psychologische Aspekte

Zu schützende Person

Wie die internationalen Quellen zeigen, haben die zu schützenden Personen mit dem Notfallknopf im Allgemeinen positive Erfahrungen gemacht. Dabei ist besonders wichtig, dass das Gerät leicht in den Alltag der zu schützenden Person integriert werden kann und diese von einer professionellen Überwachungsstelle begleitet wird. Die Mitarbeitenden der Überwachungszentrale und der Polizei müssen fachlich kompetent und geschult sein, um mit der häuslichen Gewalt eigenen Dynamik Schritt halten zu können. Das gilt namentlich in Bezug auf ambivalente Verhaltensweisen, wie sie die zu schützende Person gegenüber der gefährdenden Person an den Tag legen kann. Ausserdem muss die zu schützende Person über die technischen und praktischen Möglichkeiten aufgeklärt werden (wie funktioniert das Gerät, wie sind die Reaktionszeiten, wie soll sie sich verhalten, nachdem sie den Alarm ausgelöst hat, usw.). Und sie muss auf die Tatsache hingewiesen werden, dass ein einwandfreies Funktionieren des Notfallknopfes auch von ihrer Seite ein gewisses Mass an Wachsamkeit und Eigenverantwortung voraussetzt.

Die Studie hebt auch noch hervor, dass der Notfallknopf nicht unbedingt für jede Person und für jeden Fall häuslicher Gewalt die geeignete Lösung darstellt. Beide Aspekte müssen sorgfältig abgeklärt werden. Im Übrigen hindert der Notfallknopf die zu schützende Person nicht daran, von sich aus mit der gefährdenden Person Kontakt aufzunehmen.

All diese Massnahmen sollen nicht nur den Schutz der gefährdeten Person gewährleisten, sie dienen auch dazu, ihr ein realistisches Gefühl von Sicherheit zu vermitteln. Es gilt u.a. zu verhindern, dass die zu schützende Person das Vertrauen in die Behörden verliert oder sich Gefühle von Frustration einstellen.

Überwachte Person

Der Notfallknopf kann grundsätzlich unabhängig von der gefährdenden Person verwendet werden, wobei der Einsatz wirksamer scheint, wenn er Teil eines gesamtheitlichen Schutzkonzepts ist. Über die Auswirkungen des Einsatzes auf die überwachte Person liegen nur wenig Daten vor. Eine Studie berichtet von einem gewissen abschreckenden Effekt. Ausserdem führt schnelles Eingreifen der Polizei in der Regel zur Festnahme der gefährdenden Person.

Beteiligte Stellen

Bedient die zu schützende Person den Notfallknopf, muss die Überwachungszentrale oder die Polizei sofort und professionell reagieren. Das erfordert ein ausgeklügeltes System und den Einsatz von speziell geschulten Mitarbeitenden. Studien aus England zeigen, dass Notfallknöpfe, wenn im Kontext von häuslicher Gewalt auf breiter Basis eingesetzt, die Effektivität der Polizei erhöhen: Ressourcen werden schneller aufgeboten, Kriminalität wird prospektiv abgewendet und die grosse Zahl von Anrufen wegen häuslicher Gewalt kanalisiert. Ausserdem können Notfälle behandelt werden, die nicht von der überwachten Person ausgehen.

3.4.4 Tracker für die zu schützende Person und dynamische Überwachung

3.4.4.1 Begriffe

Der Tracker ist ein Gerät, das der zu schützenden Person zur Verfügung gestellt wird. Sie muss es auf sich tragen, und es informiert sie, wenn sich die überwachte Person ihr annähert. So kann die zu schützende Person reagieren, d.h. sich entfernen, Hilfe holen oder die Polizei verständigen. Tracker funktionieren entweder indirekt über Ortungssysteme oder direkt über die Verbindung zur elektronischen Fussfessel der gefährdenden Person.

Der Begriff der dynamischen Überwachung wird häufig verwendet, um die Kombination eines Trackers, welcher der zu schützenden Person zur Verfügung gestellt wird, mit einer aktiven Überwachung «plus» zu beschreiben.

3.4.4.2 Technische Aspekte

Für die bei der dynamischen Überwachung eingesetzte Technologie kann auf die Ausführungen unter Ziffer 3.4.2.2 über die aktive Überwachung («plus») verwiesen werden. Parallel zu einer solchen Überwachung wird der zu schützenden Person ein Tracker zur Verfügung gestellt.

Tracker können auch isoliert eingesetzt werden, wobei die Geräte aber erst im Rahmen einer dynamischen Überwachung die grössten Möglichkeiten bieten. Der Tracker zeigt über GPS die Bewegungsdaten der Person an, die ihn trägt. In der Regel ist er mit einem RF-Chip ausgerüstet, der mit dem Gerät, das die überwachte Person trägt, Signale austauscht. Das System kann so programmiert werden, dass die zu schützende Person oder nur die mit der Überwachung betraute Stelle alarmiert wird, wenn sich die überwachte Person nähert.

Dynamische Überwachungssysteme können sehr unterschiedlich ausgestaltet sein. In Spanien beispielsweise ist die zu schützende Person mit einem Ortungssystem und zusätzlich mit einem Alarmierungssystem ausgerüstet. Diese Geräte sind jedoch nicht am Körper fixiert.

Tracker und dynamische Überwachung ermöglichen in erster Linie die Kontrolle von Rayonverboten. Dabei können Radien mit unterschiedlichen, nach Dringlichkeit abgestuften Alarmen definiert werden.

Die dynamische Überwachung kann durch einen Notfallknopf ergänzt werden, damit die zu schützende Person Alarm auslösen kann, sollte die überwachte Person ihr zu nah kommen. Auf diese Weise kann schnell Kontakt zwischen der zu schützenden Person und der Überwachungszentrale hergestellt werden. In Spanien beispielsweise ermöglicht der Alarmknopf eine Multikanal-Kommunikation. Schwierigkeiten können beim Einsatz in kleineren Gemeinschaften entstehen, in denen es wahrscheinlicher ist, dass die zu schützende Person zufällig auf die überwachte Person trifft. Die überwachten Zonen müssen zwar gross genug sein, damit die Überwachungszentrale und die Polizei genügend Zeit haben zu reagieren; zu grosse Verbotszonen werfen jedoch Probleme der Verhältnismässigkeit des Eingriffs in die Freiheiten der überwachten Person auf.

Verbots- und Schutzzonen können so festgelegt werden, dass die gewöhnlichen Aufenthaltsorte (Wohnort, Arbeitsort, usw.) mehrerer zu schützender Personen berücksichtigt werden. In Spanien kann ein Tracker je nach ihrem Alter auch an Kinder abgegeben werden. Das Land wird bald ein System einführen, das es erlaubt, die Tracker mehrerer zu schützenden Personen mit der überwachten Person zu verbinden.

3.4.4.3 Finanzielle Aspekte

Die externe Studie konnte die Frage der Kosten nicht vertiefen; deren Höhe variiert je nach der im Einzelfall getroffenen Lösung. Als Beispiel sind hier die Kosten der dynamischen Überwachung aufgeführt, die der Kanton Luzern verzeichnet hat:

- Jahresmiete eines GPS-Systems zwischen 5'400 und 9'500 Franken für zwei Geräte;
- Jährliche Fixkosten von ca. 13'600 Franken für zwei Geräte;
- Installationskosten von 200 Franken pro Fall;
- Pauschale für die Fallführung von ca. 60 Franken pro Tag und Fall.

3.4.4.4 Soziale und psychologische Aspekte

Zu schützende Person

In der Literatur wird darauf hingewiesen, dynamische Überwachungssysteme könnten als eine Art virtueller Unterschlupf angesehen werden. Sie können der zu schützenden Person Freiheit und Selbstbestimmung zurückgeben; die Person kann nach und nach in das Alltagsleben reintegriert werden. Informiert zu werden, wenn sich die überwachte Person ihr annähert, verhindert den Überraschungseffekt und kann einen Zeitvorteil verschaffen, der unter Umständen entscheidend ist – um Hilfe zu holen, zu fliehen, Schutzmassnahmen zu ergreifen, sich vorzubereiten oder sich zu verstecken. Dieser Vorteil kann sich insbesondere in Situationen als entscheidend erweisen, in denen die Polizei nicht rechtzeitig reagieren kann. Kommt es zu einem Gerichtsverfahren, verschaffen dynamische Überwachungssysteme dem Opfer zudem grössere Sicherheit und verhindern eine Sekundärviktimisierung. Tatsächlich wird es das Opfer leichter haben, bestimmte Verhaltensweisen der überwachten Person zu beweisen.

Die dynamische Überwachung könnte allerdings auch negative Folgen für den Lebensstil der zu schützenden Person haben: Mit dem Tragen des Trackers wird zwischen ihr und der gefährdenden Person eine Verbindung geschaffen. Da die zu schützende Person nicht gezwungen ist, den Tracker zu tragen, lässt sich damit nicht verhindern, dass sie mit der gefährdenden Person Kontakt hat. Die dynamischen Überwachungssysteme, Fehlalarme (zum Beispiel wegen fehlender Netzabdeckung) und die Grösse des Trackers können bei der zu schützenden Person Unruhe und Stress auslösen. Erfahrungen aus Spanien zeigen immerhin, dass dank der Verbesserung der Systeme die Zahl von Fehlalarmen deutlich reduziert werden konnte.

Nach Aussagen von Vertreterinnen und Vertretern der spanischen Polizei fühlen sich die zu schützenden Personen mit einem Tracker sicherer. Die Vorteile eines dynamischen Überwachungssystems werden trotz gewisser Nachteile als gewichtiger beurteilt. Dank dieses Systems konnten Interventionen erfolgreich durchgeführt werden. Es wird auch darauf hingewiesen, dass der Einsatz von Trackern gesamthaft gesehen zur Verurteilung der Täterinnen und Täter beitragen kann, indem die Opfer ermutigt werden, sich dem Strafverfahren zu stellen.

Die Diskussion mit den spanischen Vertreterinnen und Vertretern hat gezeigt, dass dynamische Überwachungssysteme und Tracker nur mit Zustimmung des Opfers verwendet werden. Es ist in der Tat wichtig, dass die zu schützende Person kooperiert und auch bereit ist, das Gerät zu benutzen. Fehlt diese Bereitschaft, oder will die zu schützende Person mit der ge-

fährdenden Person in Kontakt treten, kann eine dynamische Überwachung nicht funktionieren. Das Verhalten des Opfers war am Anfang ein Problem, das aber durch eine Betreuung auf technischer Ebene und mit zunehmender Erfahrung gelöst werden konnte. Es gab auch Opfer, die wegen des Alarms, der losgehen könnte, zögerten, das Gerät zu benutzen, die aber in der Folge ihre Haltung geändert haben. Im Rahmen einer Evaluation berichteten 95% der zu schützenden Personen von positiven Erfahrungen; stigmatisierende Effekte, hervorgerufen durch das Tragen des Geräts, erwähnten sie nie oder nur selten.

Eine Studie²⁴ hält klar fest, dass der Einsatz eines Trackers nur dann ethisch vertretbar ist, wenn sich die zu schützende Person dadurch weniger verletztlich fühlt (kein Gefühl von Reviktimisierung), sie besser geschützt ist und sich zu Hause wie im öffentlichen Raum auch sicherer fühlt. Nach derselben Studie sollte die zu schützende Person weder gezwungen noch überredet werden, einen Tracker zu tragen. Es sollte immer nur eine Möglichkeit sein, die ihr angeboten wird. Wie die Studie weiter anführt, hat es sich in der Praxis im Sinn einer *good practice* bewährt, bei einem Alarm zuerst die zu schützende Person zu unterstützen und sich anschliessend um die gefährdende Person zu kümmern, ausser es sei möglich, bei beiden gleichzeitig zu intervenieren. Auf diese Weise kann auch verhindert werden, dass die gefährdende Person alarmiert wird, weil sich die zu schützende Person ihr annähert.

Auch die Diskussion mit einer Fachperson aus dem Bereich Strafvollzug hat gezeigt, dass eine dynamische Überwachung nur auf freiwilliger Basis der zu schützenden Person und ohne äusseren Zwang eingesetzt werden darf. Ist dies aber der Fall, kann die Überwachung den Schutz des Opfers wesentlich verstärken.

Die Gespräche mit OHG Beratungsstellen haben dagegen ergeben, dass hier gegenüber der dynamischen Überwachung eine gewisse Skepsis herrscht, insbesondere aus psychologischen Motiven die zu schützende Person betreffend. Aufgrund dieser Vorbehalte nahmen die Vertreterinnen und Vertreter der Polizei eine kritische Haltung ein gegenüber der dynamischen Überwachung.

Wie in den Ausführungen zur aktiven Überwachung und zum Notfallknopf bereits gesagt, sind die Information der zu schützenden Person und ihre Begleitung durch professionelle, im Bereich häuslicher Gewalt speziell geschulte Personen von grosser Bedeutung.

Überwachte Person

Hier wird auf die Erläuterungen zur passiven Überwachung (Ziff. 3.4.1.4) und zum Notfallknopf (Ziff. 3.4.3.4) verwiesen.

Beteiligte Stellen

Die dynamische Überwachung ist sicher das komplexeste und anspruchsvollste Überwachungssystem, auch was die aufzuwendenden Ressourcen betrifft. Es ist sehr wichtig, dass Politik und Gesellschaft sich der Möglichkeiten und Grenzen dieser Form der Überwachung bewusst sind. Verschiedene Vertreterinnen und Vertreter schweizerischer Behörden haben in Gesprächen, die im Rahmen der externen Studie geführt wurden, auf die Erwartung der Bevölkerung hingewiesen, dass dank der Technologie jegliche Gewalt verhindert werden könnte

²⁴ Nellis Mike, Standards and Ethics in Electronic Monitoring, Handbook for Professionals responsible for the Establishment and the Use of Electronic Monitoring, 2015, S. 41.

– eine Erwartung, die nach Einschätzung der Behördenvertreterinnen und -vertreter nicht erfüllt werden kann.

Immerhin zeigen neuere Studien zur elektronischen Überwachung und auch die Erfahrungen aus Spanien, dass sich mit der dynamischen Überwachung positive Resultate erzielen lassen. Gemäss der externen Studie sollte der leitende Gedanke deshalb nicht sein: «Die elektronische Überwachung kann nicht alle Fälle von häuslicher Gewalt verhindern», sondern vielmehr: «Durch die elektronische Überwachung können mehr Gewalttaten verhindert werden als ohne». Eine offene Kommunikation scheint hier angezeigt und hat sich in Spanien offenbar auch bewährt.

3.4.5 Weitere Anwendungen

Die ausgewerteten Quellen zeigen, dass es keine bahnbrechenden Neuentwicklungen gibt. Der Fokus liegt vor allem auf der Erweiterung bestehender Anwendungsmöglichkeiten durch neue technische Lösungen, dem Einbezug der elektronischen Überwachung in ein umfassendes System sowie der zuverlässigen und effizienten Durchführung der Überwachungen.

Eine der neuen technischen Lösungen ist beispielweise der verbreitete Einsatz von Smartphones oder Smartphone-Apps. Weitere Entwicklungen sind im Bereich neuer Ortungssysteme (5G, neue Satellitensysteme) und bei den von den gefährdenden Personen getragenen Geräten (Implantate, transdermale Sensoren, Smartwatches) zu erwarten.

Eine andere neue Entwicklung besteht darin, die mit der elektronischen Überwachung gesammelten Daten auch in anderen Überwachungs- und Präventionssystemen zu verwerten, zum Beispiel in den Bereichen Soziales, Gesundheit oder Bedrohungsmanagement. Solche Daten werden analysiert, um das Verhalten der betreffenden Person voraussagen und Verhaltens- und Bedrohungsprofile erstellen zu können («*predictive driven approach*»). Dieser Trend betrifft zwar eher die Systeme in anglo-amerikanischen Ländern, zeichnet sich aber auch in Spanien und in der Schweiz in gewissen Bereichen ab.

4 Schlussfolgerungen und Empfehlungen der externen Studie

4.1 Schlussfolgerungen

4.1.1 Vorbemerkung

Gemäss der externen Studie ist es schwierig, die Wirksamkeit der elektronischen Überwachung zu beurteilen, insbesondere im Kontext des Schutzes vor häuslicher Gewalt. Tatsächlich verfügt die Schweiz hier über wenig Erfahrung. Überdies lässt sich der Einsatz der elektronischen Überwachung in diesem Kontext nicht mit dem Einsatz in anderen Bereichen vergleichen. Kommt hinzu, dass die elektronische Überwachung normalerweise in ein Gesamtschutzkonzept integriert ist, was es schwierig macht, ihre Wirksamkeit isoliert zu beurteilen.

Die im Ausland gemachten Erfahrungen können für die Schweiz als Orientierungshilfe und als Ausgangspunkt dienen. Die externe Studie streicht bewährte Praktiken (*good practices*) heraus und zeigt die Faktoren auf, die einen erfolgreichen Einsatz elektronischer Überwachungen begünstigen. Die Schlussfolgerungen der externen Studie entsprechen denen, die in anderen Untersuchungen zu finden sind. Sie können von daher als solide gelten.

4.1.2 Überblick nationale und internationale Ebene

Bezogen auf die Schweiz geht aus der externen Studie insgesamt hervor, dass die Erfahrungen mit der elektronischen Überwachung positiv sind. Diese Erfahrungen betreffen allerdings zur Hauptsache den Straf- und Massnahmenvollzug. Auf anderen Gebieten hat die

Schweiz im Umgang mit elektronischen Überwachungen praktisch keine Erfahrung. Auf internationaler Ebene ist der Einsatz von elektronischen Überwachungen dagegen verbreiteter.

Was den Einsatz von elektronischen Überwachungen im Kontext von häuslicher Gewalt betrifft, können die in der Schweiz (Pilotprojekt im Kanton Zürich) und die im Ausland (vor allem Spanien) gemachten Erfahrungen als positiv gewertet werden. Die vergleichsweise hohen Kosten, welche die aktive Überwachung im Pilotprojekt des Kantons Zürich verursacht hat, könnten sich für eine breite Anwendung als Nachteil erweisen. Die Zwischenergebnisse aus der Evaluation des Pilotprojekts zeigen jedoch, dass sich diese Überwachungsart bei Stalking oder in Fällen, in denen die Bedrohung von Jugendlichen ausgeht, als zweckmässig erweisen kann.

4.1.3 Zielsetzung und Einsatzart

Soll die elektronische Überwachung wirksam sein, müssen der externen Studie zufolge klare Ziele formuliert und Falschinformationen oder Missverständnisse bezüglich der Möglichkeiten und Grenzen dieser Technik vermieden werden. Zudem dürfte der Rückgriff auf elektronische Überwachungen effizienter sein, wenn er an die Besonderheiten des Einzelfalls angepasst wird.

Verschiedene im Rahmen der externen Studie befragte Fachpersonen haben Vorbehalte zum Einsatz der aktiven Überwachung geäussert. Die Vorbehalte betreffen das Risiko, dass falsche Erwartungen geweckt werden könnten, und die Frage der Kosten. Der überwiegende Teil der internationalen Quellen weist demgegenüber darauf hin, dass im Kontext von häuslicher Gewalt die passive Überwachung, gleich wie eine aktive Überwachung ohne sofortige Polizeiiintervention, weniger geeignet scheint. Deshalb wird die Unterscheidung zwischen aktiver Überwachung und aktiver Überwachung «plus» auch als wenig sachdienlich angesehen. Hingegen kann sich die Kombination verschiedener Formen der elektronischen Überwachung (z.B. die dynamische Überwachung) in gewissen Fällen als effizient erweisen, wenn bestimmte Voraussetzungen beachtet werden.

Die Mehrheit der befragten Personen wünscht sich die elektronische Überwachung als eine Art Werkzeugkiste, welche die verschiedenen technischen Mittel enthält, die dann flexibel kombiniert werden können.

4.1.4 Gesamtstrategie

Nach den Schlussfolgerungen der externen Studie scheint es, dass elektronische Überwachungen wirksamer eingesetzt werden können, wenn sie mit Begleitmassnahmen verbunden werden und in ein globales Schutzkonzept eingebettet sind. Aufgaben und Kompetenzen der beteiligten Stellen müssen klar definiert sein; es empfiehlt sich, eine Stelle zu bezeichnen, der die zentrale Verantwortung zukommt. Eine breite und proaktive Kommunikation zwischen der überwachenden Stelle und den betroffenen Personen (gefährdende Person, zu schützende Person und ihre Angehörige) ist ebenso unerlässlich wie eine Begleitung der genannten Personen.

Die externe Studie weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Kantone über unterschiedliche personelle und finanzielle Ressourcen verfügen, weshalb auch die Möglichkeiten, im präventiv-polizeilichen Bereich gegen häusliche Gewalt vorzugehen, nicht die gleichen sind. Nicht alle Kantone sehen ein Bedrohungsmanagement vor.

Mehrere befragte Personen äusserten die Befürchtung, es könnte ein falsches Sicherheitsgefühl geschaffen werden. Um das zu vermeiden, sollte die zentral zuständige Stelle genügend Zeit aufwenden, um die betroffene Person über Möglichkeiten und Grenzen einer elektronischen Überwachung aufzuklären und mögliche Szenarien durchzuspielen. Zudem muss die Überwachung von einer professionellen Überwachungsstelle begleitet werden, deren Personal angemessen geschult ist. In diesem Zusammenhang ist weiter wichtig, der zu schützenden Person eine Vertrauensperson beizugeben, mit der sie ein Vertrauensverhältnis aufbauen kann. Die zu schützende Person muss das Gefühl haben können, von der mit der Überwachung befassten Stelle ernstgenommen zu werden, und sie muss darauf zählen können, dass diese Stelle sofort und professionell reagiert, und zwar nicht nur bei Verstössen der überwachten Person, sondern auch bei Fehlalarmen.

4.1.5 Technische Möglichkeiten und Grenzen

Die untersuchten Quellen heben verschiedene technische Grenzen der elektronischen Überwachung hervor. Dazu ist allerdings zu sagen, dass die Erfahrungen, die mit inzwischen veralteter Technik gemacht worden sind, angesichts der technologischen Entwicklung nicht überbewertet werden dürfen. Tatsächlich konnten dank neuer Entwicklungen verschiedene technisch bedingte Einschränkungen beseitigt werden.

4.1.6 Ressourcen

Nach den Schlussfolgerungen der externen Studie ist es unerlässlich, eine Überwachungszentrale auf nationaler Ebene einzurichten, um die im Rahmen einer aktiven oder dynamischen elektronischen Überwachung gesammelten Daten verwalten zu können. Ohne eine solche Zentrale scheint es für einen einzelnen Kanton kaum realistisch, elektronische Überwachungen mit der Möglichkeit einer sofortigen polizeilichen Intervention einsetzen zu können. Als Option käme nur in Frage, dass sich entweder die Kantone, die von der Möglichkeit aktiver Überwachungen Gebrauch machen möchten, in einem eigenständigen Kooperationsprojekt zusammenschliessen, oder dass ein Kanton eine Überwachungszentrale einrichtet, der sich andere Kantone anschliessen können.

Wie die externe Studie weiter festhält, werden die Vorbehalte, die im Rahmen der Studie befragte Personen in Bezug auf finanzielle und personelle Ressourcen und die Reaktionszeit der Polizei angebracht haben, durch die spanischen Erfahrungen widerlegt. Es geht – wie bei jedem anderen Notruf auch – darum, möglichst schnell zu reagieren. Bei einer elektronischen Überwachung können weitere Massnahmen ergriffen werden, wie zum Beispiel eine Kontaktaufnahme mit der gefährdenden Person. Selbst in Fällen, in denen die Reaktionszeit länger ausfallen könnte, wäre es möglich, die zu schützende Person zu warnen, zum Beispiel, dass sich die gefährdende Person ihr annähert, so dass sie andere Schutzmassnahmen treffen kann.

4.1.7 Sicherheit

Unter Hinweis auf die untersuchten internationalen Quellen und entgegen der in der Schweiz verbreiteten Ansicht kommt die externe Studie zum Schluss, dass der Einsatz elektronischer Überwachungen im Allgemeinen offenbar wirksamer ist, wenn ein höheres Rückfallrisiko besteht. Im spanischen Modell wird die Überwachung hauptsächlich in Fällen eingesetzt, in denen das Risiko als sehr hoch eingeschätzt wird.

Generell hebt die externe Studie hervor, dass die elektronische Überwachung, gleich wie fast jede andere Schutzmassnahme, keine absolute Sicherheit garantieren kann. Kombiniert mit Begleitmassnahmen, kann die elektronische Überwachung die Sicherheit aber erhöhen (in

objektiver wie subjektiver Hinsicht) und das Risiko von Regelverstössen und von Übergriffen sowie die Reaktionszeiten verringern. Insbesondere die dynamischen Überwachungsformen können das Sicherheitsgefühl der zu schützenden Person verstärken.

Laut der externen Studie muss der Akzent auf die zu schützende, nicht auf die gefährdende Person gelegt werden. Diese Änderung der Sichtweise relativiert die Bedeutung einer permanenten und ununterbrochenen Überwachung der gefährdenden Person. Hauptziel der Überwachung muss sein, eine Gefährdung der zu schützenden Person zu verhindern.

Der Erfolg der elektronischen Überwachung darf, so die externe Studie weiter, nicht an einem Kosten-Nutzen-Verhältnis gemessen werden. Häusliche Gewalt zu verhindern, ist staatliche Pflicht und politische Priorität. Die zu schützenden Personen sollen das Recht haben, ihr Leben so zu leben, wie sie es möchten.

4.1.8 Verfassungsrechtliche und ethische Aspekte

Vom Staat verfügte elektronische Überwachungen stellen einen bedeutenden Eingriff in Grundfreiheiten des Individuums dar (siehe Ziff. 5.2). Deshalb müssen die technischen Mittel, die dabei verwendet werden sollen, im Licht der verfassungsrechtlichen und gesellschaftlichen Anforderungen geprüft werden. Zu diesem Zweck sollten die technischen Fragen (wie kann man den Schutz der betroffenen Person auf technischer Ebene verstärken?) von denen unterschieden werden, welche die Beurteilung der verwendeten Mittel aus rechtlicher und/oder ethischer Sicht betreffen. Die Vernetzung elektronischer Überwachungen mit anderen IT-Systemen sollte durchwegs vermieden werden. Derartige Schnittstellen können in verfassungsrechtlicher und gesellschaftlicher Hinsicht problematisch sein, weil sie die Sammlung grosser Mengen an Personendaten ermöglichen, die dann ihrerseits genutzt werden können, um gewisse Verhaltensweisen vorauszusagen. Besonders heikel sind solche Prozesse, wenn private Unternehmen involviert sind.

4.1.9 Privatisierung

Die externe Studie hebt verschiedene Aspekte hervor, die zu berücksichtigen sind, wenn der Staat auf Angebote Privater zurückgreift, wie es beispielsweise bei der Herstellung und Vermietung der Geräte oder beim Betrieb einer Überwachungszentrale der Fall ist. Dabei ist insbesondere darauf zu achten, dass die verschiedenen Aktivitäten koordiniert und die Personendaten der überwachten Personen geschützt werden und dass die angebotenen Leistungen gewisse Qualitätsstandards einhalten. Von Privaten übernommene Aufgaben dürfen staatliches oder polizeiliches Handeln nicht ersetzen, sondern sollen es ergänzen, wo dies unerlässlich ist.

4.2 Empfehlungen der externen Studie

Gestützt auf die Ergebnisse der externen Studie wurden die folgenden Empfehlungen formuliert:

1. Hauptziel des Einsatzes von elektronischen Überwachungen im Kontext von häuslicher Gewalt sollte sein, den Schutz, die Autonomie, die Bewegungsfreiheit, die Lebensqualität und das Sicherheitsgefühl der zu schützenden Person zu verstärken.
2. Die konkrete Ausgestaltung der elektronischen Überwachung im Kontext von häuslicher Gewalt sollte stets die Perspektive der zu schützenden Person berücksichtigen und dazu dienen, ihren Schutz, ihre Autonomie, ihre Bewegungsfreiheit und ihre Lebensqualität zu erhöhen. Die Überwachung sollte nicht ausschliesslich auf die Kontrolle der gefährdenden Person fokussieren.

3. Die Einführung der elektronischen Überwachung im Kontext von häuslicher Gewalt in der Schweiz sollte sich an Systemen orientieren, die im Ausland mit Erfolg angewendet werden, insbesondere am spanischen Modell (namentlich betreffend Gesamtschutzkonzept, Möglichkeit dynamischer Überwachungen, spezialisierte Überwachungszentrale, fallweise angepasste Lösungen und permanenter Zugang der zu schützenden Person zu einer Kontaktperson).
4. Elektronische Überwachung im Kontext von häuslicher Gewalt sollte ein Element eines Gesamtschutzkonzepts für die zu schützende Person sein und immer auf der Verfolgung eines klaren Ziels basieren.
5. Bei der Umsetzung der elektronischen Überwachung als Teil eines Gesamtschutzkonzepts ist sicherzustellen, dass die Fälle klar zugeordnet und den zu schützenden Personen Kontaktpersonen zugewiesen werden, die im Bereich des Gewaltschutzes geschult sind.
6. Als Technologie sollte für elektronische Überwachungen im Kontext von häuslicher Gewalt eine aktive Überwachung der gefährdenden Person zur Verfügung gestellt werden, kombiniert mit einem Tracker und einem Notfallknopf für die zu schützende Person (einschliesslich der Möglichkeit einer Multikanal-Kommunikation). Welche Überwachungsart(en) in Betracht kommt bzw. kommen, sollte einzelfallweise entschieden werden. In jedem Fall sollte die zu schützende Person nur auf freiwilliger Basis mit einem Gerät ausgerüstet werden. Die aktive Überwachung, kombiniert mit einem Tracker oder einem Notfallknopf, sollte insbesondere im Rahmen der Anwendung von Artikel 28c ZGB zum Einsatz kommen können.
7. Was die technische Umsetzung der verschiedenen Anwendungen elektronischer Überwachungen in der Schweiz betrifft, sollte eine modulare, erweiterbare und aufrüstbare Lösung gefunden werden. Damit soll verhindert werden, dass technik- oder systembezogene Entscheidungen den Einsatz von elektronischen Überwachungen im Kontext häuslicher Gewalt einschränken oder hohe Kosten zur Folge hätten, wenn es zu Änderungen kommt.
8. Für die weiteren Arbeiten (Umsetzung von Art. 28c ZGB, Prüfung des Einsatzes im präventiv-polizeilichen Bereich, technische Anwendungen usw.) sollte schrittweise vorgegangen werden, indem in mehreren Kantonen Pilotprojekte durchgeführt werden, die anschliessend wissenschaftlich ausgewertet werden.
9. Zum besseren Verständnis der Umsetzung des spanischen Systems und zur Vorbereitung eines Modellversuchs sollte sobald möglich ein Workshop mit den in Spanien befragten Personen durchgeführt werden.

5 Beurteilung des Bundesrates

5.1 Gesamtwürdigung der Ergebnisse der externen Studie

Der Bundesrat teilt die Schlussfolgerungen der externen Studie, wonach die Schweiz im Bereich der elektronischen Überwachung im Kontext von häuslicher Gewalt das Wissen vertiefen und Erfahrungen sammeln muss. Er hält indessen auch fest, dass die Kantone bereits Schritte auf diesem Gebiet unternommen haben, sowohl im Rahmen der Arbeiten zur Umsetzung des neuen Artikels 28c ZGB, als auch mit der Lancierung eines interkantonalen Pilotprojekts, bei dem Opfern, mit ihrem Einverständnis, ein Notfallknopf zur Verfügung gestellt

wird, so wie es in Handlungsfeld 4 der Roadmap vom 30. April 2021 vorgesehen ist. Daher begrüsst der Bundesrat die eingeleiteten Schritte und ermutigt die Kantone, ihre Arbeiten und ihre Bemühungen in dieser Richtung fortzusetzen.

Nach Einschätzung des Bundesrates kann die elektronische Überwachung den Opferschutz verstärken, vorausgesetzt sie wird in ein globales Schutzkonzept integriert (s. Ziff. 5.3.3) und mit anderen Massnahmen, wie einem wirksamen Bedrohungsmanagement und einer Begleitung von Opfer und Täter durch speziell geschultes Personal, kombiniert. In diesem Zusammenhang kommt es wesentlich darauf an, dass die verschiedenen Massnahmen unter den beteiligten Behörden oder Institutionen effizient koordiniert werden. Beratungsstellen für Opferhilfe, Schutzeinrichtungen, Beratungszentren für Gewalttäterinnen und -täter sowie betroffene Nichtregierungsorganisationen müssen in angemessener Weise einbezogen werden. Der Bundesrat ist weiter der Auffassung, dass der Einsatz eines Trackers oder eines Notfallknopfes für das Opfer von besonderem Interesse ist, weil es mit diesen Geräten einfacher ist, Hilfe zu rufen.

Wie in der externen Studie festgehalten, ist es unerlässlich, dass die verschiedenen Akteure Möglichkeiten und Grenzen der elektronischen Überwachung kennen. Insbesondere darf kein falsches Sicherheitsgefühl entstehen. Um dieser Gefahr zu begegnen, muss die betroffene Person umfassend informiert und ihr gebührend geschultes Personal zur Verfügung gestellt werden. So entscheidend es sein kann, notfalls sehr schnell zu reagieren – eine absolute Garantie, dass die Polizei in jedem Einzelfall die Straftat verhindern kann, gibt es nicht. Hingegen kann die elektronische Überwachung, insbesondere die aktive, dazu beitragen, das Risiko häuslicher Gewalt zu reduzieren. Auch das Sicherheitsgefühl der zu schützenden Person lässt sich auf diese Weise verstärken.

Die elektronische Überwachung, insbesondere die aktive, hat finanzielle Konsequenzen, denen Rechnung zu tragen ist. Beschränkter sind die finanziellen Auswirkungen beim vereinzelt Einsatz von Notfallknöpfen. In diesem Zusammenhang dürfte die Lancierung von Pilotprojekten es möglich machen, die Kosten der Umsetzung genauer zu bestimmen. Im Interesse der Begrenzung dieser Kosten begrüsst der Bundesrat den Umstand, dass sich die Mehrheit der Kantone im Verein EM zusammengeschlossen hat, um gemeinsame Lösungen zu entwickeln.

Was den Einsatz der elektronischen Überwachung in Hochrisikofällen von häuslicher Gewalt betrifft, ist entscheidend, in jedem konkreten Fall zu bestimmen, ob eine elektronische Überwachung angemessen ist, oder ob einschneidendere Massnahmen, wie strafprozessuale Zwangsmassnahmen, angeordnet werden müssen. In jedem einzelnen Fall ist die Verhältnismässigkeit der Massnahme zu prüfen und eine Risikoabschätzung vorzunehmen. Diese ist von fachkundigem und geschultem Personal vorzunehmen und muss der Situation, in der sich gefährdende Person und Opfer befinden, und den zwischen ihnen bestehenden Spannungen Rechnung tragen.

Ein weiterer wichtiger Aspekt, den es zu berücksichtigen gilt, ist der Datenschutz (Art. 13 Abs. 2 der Bundesverfassung [BV]²⁵). Wenn die zuständigen kantonalen Behörden im Rahmen einer elektronischen Überwachung Personendaten der zu überwachenden oder der zu schützenden Person zu bearbeiten haben, müssen sie die Anforderungen des kantonalen Rechts

im Bereich des Schutzes von Personendaten beachten; das gilt auch, wenn sie diese Daten in Vollzug des Bundesrechts bearbeiten.

Schliesslich hebt der Bundesrat hervor, dass das staatliche Gewaltmonopol eines der Wesensmerkmale des Staates ist. Die Privatisierung öffentlicher Aufgaben kann deshalb die Grundlagen des Staates oder zumindest seine Legitimität in Frage stellen. Sie sollte von daher nur für marginale Aufgaben in Betracht gezogen werden. Auch wenn sie weniger weit geht als die Privatisierung, unterliegt auch die Delegation öffentlicher Aufgaben an Private engen Grenzen, denn die delegierten Aufgaben liegen nicht gänzlich ausserhalb der staatlichen Verantwortung. Nach der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen sind in den Bereichen Prävention und Schutz vor häuslicher Gewalt die Kantone zuständig. Die Delegation einer Sicherheitsaufgabe an Private kommt nur in Betracht, wenn das kantonale Recht dafür eine ausreichende gesetzliche Grundlage vorsieht.

5.2 Beurteilung des Gesetzgebungsbedarfs

Die elektronische Überwachung einer Person stellt einen Eingriff in verschiedene Grundrechte dar, darunter die Bewegungsfreiheit (Art. 10 Abs. 2 BV) und der Schutz der Privatsphäre (Art. 13 BV). Diese Rechte können jedoch nach den in Artikel 36 BV geregelten Voraussetzungen eingeschränkt werden. Danach muss eine elektronische Überwachung, auch wenn sie bei häuslicher Gewalt eingesetzt wird, auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Rechten Dritter gerechtfertigt sein und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit beachten.

Der Bundesrat kommt zum Schluss, dass auf Bundesebene kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht. Die bestehenden gesetzlichen Grundlagen im Zivil- und Strafrecht betreffend die elektronische Überwachung erlauben es den zuständigen Behörden, solche Überwachungen anzuordnen. Die Bestimmungen sind im Übrigen so formuliert, dass die Kantone im Rahmen ihrer Vollzugskompetenz über die Art der passiven oder aktiven elektronischen Überwachung entscheiden können.

Auf kantonaler Ebene ist es Sache der Kantone zu prüfen, ob in ihrer Gesetzgebung zum Gewaltschutz gesetzliche Grundlagen geschaffen werden müssen, gestützt auf die eine elektronische Überwachung angeordnet und der zu schützenden Person der Einsatz eines Trackers oder eines Notfallknopfes vorgeschlagen werden kann. Dabei wäre auch festzulegen, welche Behörde zuständig ist und welche Interventionsmöglichkeiten sie hat, welches Verfahren anwendbar ist, und wie die Frage der gerichtlichen Kontrolle der Massnahme geregelt wird.

Der Bundesrat begrüsst deshalb die Arbeiten der SKHG, die zum Ziel haben, die Standards festzulegen, welche die kantonale Gesetzgebung erfüllen muss, um einen wirksamen Opferschutz zu gewährleisten, wie es die Roadmap vom 30. April 2021 im Handlungsfeld 10 vorsieht. Nach seiner Auffassung sollten die Kantone im Zuge dieser Prüfung auch die gesetzlichen Grundlagen bestimmen können, die erforderlich sind, um im Kontext von häuslicher Gewalt elektronische Überwachungen anordnen zu können, ggf. auch im Rahmen eines Pilotprojekts.

5.3 Prüfung der Empfehlungen der externen Studie

Der Bundesrat hat die Empfehlungen der externen Studie gestützt auf die vorstehenden Erwägungen und die Stellungnahme der Begleitgruppe geprüft und ist zu folgenden Schlüssen gekommen:

5.3.1 Den Schutz und die Lebensqualität der zu schützenden Person verbessern (Empfehlung Nr. 1) und die elektronische Überwachung nach deren Bedürfnissen ausgestalten (Empfehlung Nr. 2)

Der Bundesrat teilt die Auffassung, dass es Ziel der elektronischen Überwachung sein muss, den Schutz und die Lebensqualität der zu schützenden Person zu verbessern. Diese Person und ihr Umfeld (insbesondere die Kinder) müssen im Zentrum des Schutzkonzepts sein, und es ist ihre Perspektive, die es bei der Ausgestaltung der elektronischen Überwachung zu berücksichtigen gilt.

Ebenso ist die Begleitung der überwachten Person zu beachten, damit diese sich über die Konsequenzen im Klaren ist, die ein Pflichtverstoss nach sich zieht. Eine solche Begleitung kann auch die Akzeptanz der Massnahme durch die überwachte Person begünstigen.

5.3.2 Sich an ausländische Erfahrungen anlehnen (Empfehlung Nr. 3) und einen Workshop mit spanischen Expertinnen und Experten organisieren (Empfehlung Nr. 9)

Mit grossem Interesse hat der Bundesrat die positiven Erfahrungen von Spanien zur Kenntnis genommen. So wertvoll das spanische Modell als Informationsquelle ist – es lässt sich nicht ohne Weiteres auf die Schweiz übertragen, wo der föderale Aufbau, die Gerichtsorganisation und das Polizeirecht bedeutende Unterschiede im Vergleich zu Spanien aufweisen.

Im Interesse der Aneignung weiterer, über die Ergebnisse der externen Studie hinausgehender Kenntnisse begrüsst der Bundesrat den Beschluss des Vorstands der KKJPD, Anfang 2022 eine Studienreise zu organisieren, damit eine schweizerische Delegation Vertreterinnen und Vertreter der spanischen Behörden treffen und sich mit ihnen austauschen kann. Diese Initiative setzt die entsprechende Empfehlung der externen Studie um.

5.3.3 Die elektronische Überwachung als Teilelement in ein Gesamtschutzkonzept integrieren (Empfehlung Nr. 4)

Nach Meinung des Bundesrates muss die elektronische Überwachung Teil eines ganzen Bündels von Massnahmen sein. So ist von wesentlicher Bedeutung, über ein Bedrohungsmanagement zu verfügen, das einschlägigen Qualitätsstandards genügt. Ebenso wichtig sind die angemessene Begleitung des Opfers und die Arbeit mit der gewaltausübenden Person. Auch Schulung und Sensibilisierung aller beteiligten Akteure (z.B. Polizei, Staatsanwaltschaft, Gerichte) in Bezug auf das Phänomen Häusliche Gewalt sind zentrale Aspekte, gleich wie die gemeinsame und effiziente Koordination zwischen allen beteiligten Behörden und Institutionen. All diese Aspekte sind im Übrigen auch in der Roadmap gegen häusliche Gewalt enthalten, die Bund und Kantone am 30. April 2021 verabschiedet haben (s. Ziff. 1.3.2).

5.3.4 Den permanenten Zugang zu einer Kontaktperson sicherstellen (Empfehlung Nr. 5)

Der Bundesrat hat die in der externen Studie befürwortete Massnahme geprüft, der zu schützenden Person einen permanenten Zugang zu einer Kontaktperson zu garantieren.

Generell erachtet der Bundesrat die Begleitung der zu schützenden Person als wesentlichen Aspekt eines Gesamtschutzkonzepts. Die zu schützende Person muss insbesondere in psychosozialer Hinsicht durch Fachpersonen unterstützt werden, die mit der der häuslichen Gewalt eigenen Dynamik vertraut sind, wie etwa Beratungsstellen der Opferhilfe oder Schutzeinrichtungen.

Sollten sich die Kantone dazu entschliessen, im Bereich der elektronischen Überwachung Kontaktpersonen einzusetzen, wäre zu prüfen, an welche Behörde diese Personen angegliedert würden, welche Ausbildung sie haben müssten, und welche finanziellen Mittel notwendig wären, um einen solchen Dienst einzurichten. Dabei müssten die finanziellen Konsequenzen in Abhängigkeit von der Anzahl Fälle und der Art der eingesetzten Technik untersucht werden.

5.3.5 Die dynamische elektronische Überwachung einsetzen (Empfehlung Nr. 6) und ein interkantonaies Pilotprojekt auf den Weg bringen (Empfehlung Nr. 8)

Der Bundesrat teilt die Ansicht, dass die aktive elektronische Überwachung, kombiniert mit einem der zu schützenden Person zur Verfügung gestellten Tracker oder Notfallknopf, den Opferschutz verstärken kann. Wie in der externen Studie hervorgehoben, kann die zu schützende Person nur dann mit einem solchen Gerät ausgerüstet werden, wenn sie vorgängig ihre Zustimmung gegeben hat.

Der Bundesrat erachtet ein schrittweises Vorgehen als zweckmässig, und er befürwortet in einer ersten Phase das Instrument des Pilotprojekts, um im Bereich der elektronischen Überwachungen Erfahrungen zu sammeln und konkret die technischen, finanziellen und psychosozialen Aspekte auszuwerten. Die Pilotprojekte, welche die Kantone mit dem Einsatz von Notfallknöpfen lancieren wollen, stellen einen begrüssenswerten ersten Schritt dar; sie werden konkrete Hinweise zur Wirksamkeit der verschiedenen Technologien liefern können.

5.3.6 Auf modulare technische Lösungen zurückgreifen (Empfehlung Nr. 7)

Die Wahl der technischen Mittel, die bei einer elektronischen Überwachung zum Einsatz kommen, liegt in der Kompetenz der Kantone. So hat, wie unter Ziffer 1.4.1 erwähnt, der Verein EM im November 2020 beschlossen, für alle Mitgliederkantone ein System der passiven elektronischen Überwachung anzuschaffen. Um die Kosten in Grenzen zu halten, ist es für die Kantone in der Tat zentral, die verfügbare Technologie optimal nutzen und auf gemeinsame Lösungen setzen zu können. Der Bundesrat geht mit der externen Studie einig, dass das gewählte elektronische Überwachungssystem so konzipiert sein muss, dass es an neue Technologien angepasst werden kann, ohne übermässige Kosten zu verursachen: Eine technologische Obsoleszenz des Systems muss verhindert werden.

Es ist Sache der Kantone, die für die elektronische Überwachung nötigen technischen Lösungen zu bestimmen. Der Bundesrat begrüsst deshalb ihre Entscheidung, eine Technologie anzuschaffen, die eine aktive Überwachung ermöglicht. In jedem Fall muss die Wahl der technischen Lösung mit Blick auf den verfolgten Zweck vorgenommen werden, nämlich den Schutz von Opfern häuslicher Gewalt zu verstärken.

6 Schlussfolgerungen des Bundesrates

Auf der Grundlage des vorliegenden Berichts begrüsst der Bundesrat die laufenden Arbeiten auf kantonaler Ebene im Bereich der elektronischen Überwachung im Kontext der häuslichen Gewalt und befürwortet deren Fortsetzung. Er empfiehlt den Kantonen, die Ergebnisse der externen Studie und des vorliegenden Berichts in ihre künftigen Überlegungen einzubeziehen. Er beauftragte zudem das EJPD, in Zusammenarbeit mit der KKJPD, die laufenden Arbeiten auf kantonaler Ebene zu verfolgen und dem Bundesrat über die Fortschritte bis Ende 2023 Bericht zu erstatten.



3 décembre 2021

Mieux protéger les victimes dans les cas à haut risque de violence domestique. Examiner des mesures plus efficaces

Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 19.4369 Arslan du 27.09.2019



Table des matières

1	Contexte	5
1.1	Mandat	5
1.2	Organisation des travaux.....	6
1.2.1	Création d'un groupe d'accompagnement	6
1.2.2	Mandat de recherche externe.....	6
1.3	Autres travaux	6
1.3.1	Travaux de l'association Electronic Monitoring	6
1.3.2	Dialogue stratégique sur la violence domestique du 30 avril 2021.....	7
1.3.2.1	Aperçu.....	7
1.3.2.2	Mesures prévues par la feuille de route du 30 avril 2021 concernant les moyens techniques	7
1.3.3	Autre intervention parlementaire en lien avec la problématique.....	8
2	Situation légale	8
2.1	Au niveau fédéral	8
2.1.1	Remarques préalables	8
2.1.2	Droit civil	9
2.1.3	Droit pénal.....	10
2.2	Au niveau cantonal.....	10
3	Surveillance électronique dans le contexte de la violence domestique	11
3.1	Terminologie	11
3.2	Situation en Suisse.....	11
3.2.1	Vue d'ensemble.....	11
3.2.2	Moyens techniques utilisés et domaines d'application	12
3.2.3	Tests effectués et efficacité	12
3.2.3.1	En général.....	12
3.2.3.2	Projet pilote mené par le canton de Zurich	12
3.3	Situation à l'étranger	13
3.3.1	Vue d'ensemble.....	13
3.3.2	Moyens techniques utilisés et domaines d'application	13
3.3.3	Tests effectués et efficacité	13
3.3.3.1	En général.....	13
3.3.3.2	Le modèle espagnol	14
3.4	Examen des moyens techniques	15
3.4.1	Surveillance passive.....	15
3.4.1.1	Définition	15
3.4.1.2	Aspects techniques	15
3.4.1.3	Aspects financiers	17
3.4.1.4	Aspects sociaux et psychologiques	18
3.4.2	Surveillance active et surveillance active « plus »	19
3.4.2.1	Définition	19
3.4.2.2	Aspects techniques	19
3.4.2.3	Aspects financiers	20

3.4.2.4	Aspects sociaux et psychologiques	21
3.4.3	Bouton d'alarme mis à disposition de la personne à protéger.....	22
3.4.3.1	Définition	22
3.4.3.2	Aspects techniques	22
3.4.3.3	Aspects financiers	24
3.4.3.4	Aspects sociaux et psychologiques	24
3.4.4	Tracker mis à disposition de la personne à protéger et surveillance dynamique.....	25
3.4.4.1	Définition	25
3.4.4.2	Aspects techniques	26
3.4.4.3	Aspects financiers	26
3.4.4.4	Aspects sociaux et psychologiques	27
3.4.5	Autres applications	28
4	Conclusions et recommandations de l'étude externe.....	29
4.1	Conclusions de l'étude externe.....	29
4.1.1	Remarque préalable	29
4.1.2	Vue d'ensemble aux niveaux national et international	29
4.1.3	Fixation des objectifs et type d'utilisation	30
4.1.4	Stratégie globale	30
4.1.5	Possibilités techniques et limites	30
4.1.6	Ressources	31
4.1.7	Sécurité.....	31
4.1.8	Aspects constitutionnels et éthiques.....	31
4.1.9	Privatisation.....	32
4.2	Recommandations de l'étude externe	32
5	Appréciation du Conseil fédéral	33
5.1	Appréciation globale des résultats de l'étude externe	33
5.2	Appréciation du besoin de légiférer	34
5.3	Examen des recommandations de l'étude externe	35
5.3.1	Améliorer la protection et la qualité de vie de la personne à protéger (recommandation no 1) et configurer la surveillance électronique au regard de sa perspective (recommandation no 2).....	35
5.3.2	S'inspirer des expériences étrangères (recommandation no 3) et organiser un workshop avec des spécialistes espagnols (recommandation no 9).....	35
5.3.3	Intégrer la surveillance électronique en tant qu'élément d'un concept de protection global (recommandation no 4)	36
5.3.4	Garantir un accès permanent à une personne de contact (recommandation no 5).....	36
5.3.5	Recourir à une surveillance électronique dynamique (recommandation no 6) et lancer un essai pilote intercantonal (recommandation no 8)	36
5.3.6	Utiliser des solutions techniques modulables (recommandation no 7)	37
6	Conclusions du Conseil fédéral	37

Résumé

Le 27 septembre 2019, la Conseillère nationale Sibel Arslan a déposé le postulat 19.4369 intitulé « Mieux protéger les victimes dans les cas à haut risque de violence domestique. Examiner des mesures plus efficaces ». Le Conseil fédéral est chargé d'examiner les instruments permettant de mieux protéger les victimes en cas de violence domestique à haut risque, comme par exemple la surveillance en temps réel ou l'utilisation d'un bouton d'appel d'urgence.

Aux fins de l'élaboration du présent rapport, l'Office fédéral de la justice a confié à l'Institut de droit pénal et de criminologie de l'Université de Berne le mandat d'examiner les questions soulevées par le postulat (voir ch. 1.2.2 et ch. 3).

L'étude de l'Université de Berne (ci-après « étude externe ») a montré qu'il existe peu d'expériences en Suisse en matière de surveillance électronique dans le contexte de la violence domestique, en comparaison avec l'étranger (voir ch. 4.1). Elle a en particulier mis en évidence les expériences positives faites en Espagne. L'étude externe arrive à la conclusion que la surveillance électronique active, combinée avec un tracker et un bouton d'alarme mis à disposition de la victime sur une base volontaire, peut contribuer à une protection plus efficace de cette dernière, en particulier si elle est intégrée dans un concept de protection global et si elle est adaptée aux spécificités du cas concret. Sur la base de ces constats, l'étude externe formule des recommandations (voir ch. 4.2).

Le Conseil fédéral partage les conclusions de l'étude externe selon lesquelles la Suisse doit approfondir ses connaissances et acquérir des expériences dans ce domaine (voir ch. 5.1). Le Conseil fédéral constate que les cantons ont pris les premières mesures pour mettre en œuvre non seulement le nouvel art. 28c (surveillance électronique) du code civil, mais aussi pour lancer un projet pilote intercantonal visant à mettre un bouton d'alarme à la disposition des victimes moyennant leur consentement. Par ailleurs, la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police a décidé d'organiser début 2022 un voyage d'étude en Espagne.

Selon le Conseil fédéral, il n'existe pas de besoin de légiférer au niveau fédéral. En effet, les bases légales du droit civil et du droit pénal permettent d'une part aux autorités compétentes d'ordonner une surveillance électronique et d'autre part aux cantons de décider le type de surveillance électronique passive ou active à mettre en place (voir ch. 5.2). Il incombe à ces derniers d'examiner s'il est nécessaire de créer des bases légales supplémentaires en matière de protection contre la violence dans leurs législations.

Le Conseil fédéral a également pris position sur les différentes recommandations formulées dans le cadre de l'étude externe (voir ch. 5.3). Il est de l'avis que la surveillance électronique active combinée avec un tracker et un bouton d'alarme pour la victime peut renforcer la protection de cette dernière. Selon le Conseil fédéral, il y a lieu de procéder par étapes, en préconisant dans un premier temps l'instrument du projet pilote au niveau cantonal.

Dans ses conclusions (ch. 6), le Conseil fédéral recommande aux cantons d'intégrer les résultats de l'étude externe et du présent rapport dans leurs réflexions futures. Il charge le Département fédéral de justice et police de suivre, en collaboration avec les cantons, les

travaux en cours au niveau cantonal et de l'informer des développements d'ici la fin de 2023.

1 Contexte

1.1 Mandat

Le 27 septembre 2019, la Conseillère nationale Sibel Arslan a déposé le postulat 19.4369 intitulé « Mieux protéger les victimes dans les cas à haut risque de violence domestique. Examiner des mesures plus efficaces » (ci-après « postulat Arslan »). Le Conseil fédéral a proposé son acceptation le 27 novembre 2019 et le Conseil national l'a adopté le 20 décembre 2019.

Le texte déposé est le suivant :

« Le Conseil fédéral est chargé d'examiner les instruments permettant de mieux protéger les victimes en cas de violence domestique à haut risque. Il analysera par exemple les avantages et les inconvénients d'une surveillance en temps réel pour la protection effective de la victime. Il examinera aussi l'utilisation d'une sorte de bouton d'appel d'urgence grâce auquel la victime pourrait demander directement une protection policière. Les analyses tiendront compte des expériences de toutes les personnes impliquées dans le domaine de la protection contre la violence et répondront aux questions suivantes.

1. Quels instruments existent déjà pour garantir plus efficacement la protection des victimes en cas de violence domestique à haut risque ?
2. Y a-t-il de bons exemples dans d'autres pays ?
3. Quels sont les avantages et les inconvénients des différents instruments en matière de protection de la victime ?
4. Quels sont les effets des différents instruments sur la victime ?
5. Quelles sont les limites techniques ?
6. Quelles sont les limites de la mise en œuvre ? »

Le développement énonce les éléments ci-après :

« Il n'est plus tolérable que la violence d'un homme continue, en Suisse, de tuer en moyenne une femme toutes les deux semaines. Il faut enfin prendre des mesures efficaces pour mettre fin à cette situation. L'une des principales revendications de la grève des femmes du 14 juin 2019 était de mettre fin à la violence à l'encontre des femmes et aux féminicides.

La Suisse a ratifié 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, dite Convention d'Istanbul. Elle s'engage donc notamment à passer à l'offensive contre la violence psychologique, le harcèlement, la violence physique, la violence sexuelle, y compris le viol et le harcèlement sexuel. De tels actes commis intentionnellement doivent être érigés en infraction pénale, de même que la complicité ou la tentative. Jusqu'à présent, la Suisse n'a pas suffisamment rempli ses obligations dans le domaine.

Aujourd'hui, de premières expériences ont été faites avec des instruments comme les bracelets électroniques ou des boutons d'appel d'urgence. On a constaté par exemple que la surveillance en temps réel donnait un sentiment de sécurité biaisé, étant donné que le temps de réaction nécessaire est trop long. Elle lie de plus la victime et l'auteur de violence, ce qui représente une lourde charge émotionnelle, sans compter les problèmes techniques lors de l'utilisation, par exemple au niveau du système GPS. Le défi est d'utiliser les possibilités techniques existantes et d'en développer de nouvelles, en plaçant systématiquement la protection de la victime au cœur des préoccupations ».

1.2 Organisation des travaux

1.2.1 Création d'un groupe d'accompagnement

Le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de justice et police (DFJP) de l'exécution des travaux. Ce dernier a donné le mandat à l'Office fédéral de la justice (OFJ) de préparer le présent rapport, en collaboration avec un groupe d'accompagnement composé de membres représentant l'OFJ et le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG) et d'experts cantonaux représentant la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), la Prévention suisse de la criminalité (PSC), la Conférence suisse de l'aide aux victimes (CSOL - LAVI), la Conférence suisse contre la violence domestique (CSVD), la Conférence des Commandants des Polices Cantonales de Suisse (CCPCS), la Conférence des procureurs de Suisse (CPS) et le Centre suisse de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales (CSCSP). Faisaient également partie du groupe d'accompagnement des représentants d'organisations de la société civile à savoir la Fédération solidarités femmes de Suisse et du Liechtenstein (DAO) et l'Association professionnelle Suisse de consultations contre la violence (APSCV).

1.2.2 Mandat de recherche externe

Aux fins de l'élaboration du présent rapport, l'OFJ a confié à l'Institut de droit pénal et de criminologie de l'Université de Berne le mandat d'examiner les questions soulevées par le postulat Arslan concernant les moyens techniques.

Le 5 février 2021, l'Université de Berne a remis son rapport final intitulé « Electronic Monitoring im Kontext von häuslicher Gewalt » (ci-après « étude externe »)¹. L'étude externe constitue une méta-analyse des données existantes sur les moyens techniques et sur leur utilisation dans le but de protéger les victimes de violence domestique. Pour la réaliser, les auteurs ont procédé à des recherches sur Internet et dans la littérature ainsi qu'à des interviews de spécialistes. Les résultats de l'étude externe sont exposés sous ch. 3 et 4.

1.3 Autres travaux

1.3.1 Travaux de l'association Electronic Monitoring

Dans le cadre de la mise en œuvre de la surveillance électronique, la CCDJP a créé l'association Electronic Monitoring (EM) dont font partie actuellement 22 cantons. Les travaux en cours visent à acquérir et à exploiter, à partir de 2023, une solution commune aux cantons membres en matière de surveillance électronique. L'association EM a décidé en novembre 2020 d'acquérir un système pour une surveillance électronique passive.

¹ L'étude externe peut être consultée sur le site de l'OFJ à l'adresse suivante : www.ofj.admin.ch > Société > Dialogue stratégique sur la violence domestique > "Electronic Monitoring im Kontext von häuslicher Gewalt"

1.3.2 Dialogue stratégique sur la violence domestique du 30 avril 2021

1.3.2.1 Aperçu

Parallèlement à la réalisation des travaux pour donner suite au postulat Arslan, le DFJP a décidé que l'OFJ, en coordination avec le BFEG, devait mettre sur pied un dialogue stratégique sur la violence domestique. A travers cette initiative², le DFJP a souhaité lancer un processus pour que l'ensemble des acteurs politiques fédéraux et cantonaux unissent les efforts pour renforcer la lutte contre la violence domestique et améliorer la sécurité des victimes et de l'ensemble de la population, tout en respectant la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons. Ces derniers ont en effet une compétence primaire en matière de prévention et de protection contre la violence domestique.

Le dialogue stratégique s'est tenu le 30 avril 2021 et a réuni la cheffe du DFJP, une délégation de la CCDJP ainsi qu'une délégation de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS). Le BFEG, la CSVD, la CCPCS et la DAO ont également pris part à cet événement.

Le dialogue stratégique a permis aux acteurs politiques de partager leurs expériences et d'échanger sur des champs d'action considérés prioritaires. Ces derniers portent sur la nécessité d'avoir une approche commune et coordonnée de l'ensemble des démarches entreprises contre la violence domestique, le travail de prévention en matière d'information, de sensibilisation et d'éducation, la gestion des menaces, les moyens techniques, la mise en place d'un numéro de téléphone central pour les victimes d'infractions, la protection des enfants exposés à la violence domestique, le suivi des personnes auteures de violence domestique, la formation continue et le cadre légal en matière de violence domestique. Les discussions ont montré que le besoin d'agir se situe principalement au niveau de la mise en œuvre et que les efforts entrepris jusqu'à ce jour doivent être poursuivis et renforcés.

Les résultats du dialogue stratégique ont été consignés dans une feuille de route contre la violence domestique³ et des mesures concrètes ont été fixées pour combler les lacunes identifiées, notamment en ce qui concerne la gestion des menaces, le recours à des dispositifs techniques de protection (voir ci-après ch. 1.3.2.2) et l'accès à des prestations d'aide.

En signant la feuille de route à l'issue du dialogue stratégique, la Confédération et les cantons ont exprimé leur volonté de renforcer la protection des victimes et la prévention de la violence domestique, de prendre en compte les résultats du dialogue stratégique notamment dans le cadre des travaux de mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe du 11 mai 2011 sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (« convention d'Istanbul »)⁴ et de soutenir la réalisation des mesures fixées dans la feuille de route.

1.3.2.2 Mesures prévues par la feuille de route du 30 avril 2021 concernant les moyens techniques

Lors du dialogue stratégique du 30 avril 2021, les acteurs politiques ont pris connaissance des résultats de l'étude externe et ont constaté la nécessité d'approfondir les connaissances et d'acquérir des expériences en matière de surveillance électronique dans le contexte de

² Pour plus d'informations concernant le dialogue stratégique : www.ofj.admin.ch > Société > Dialogue stratégique sur la violence domestique

³ La feuille de route sur la violence domestique du 30 avril 2021 peut être consultée à l'adresse suivante : www.ofj.admin.ch > Société > Dialogue stratégique sur la violence domestique > Feuille de route de la Confédération et des cantons

⁴ [RS 0.311.35](#)

la violence domestique. Les cantons ont en outre réitéré leur volonté de continuer les travaux en cours en matière de surveillance électronique (voir ch. 1.3.1) et d'examiner comment une telle surveillance peut renforcer la protection des victimes en la combinant par exemple avec un système de gestion des menaces efficace. De plus, les cantons se sont engagés à déterminer les possibilités envisageables afin de lancer un essai pilote pour mettre un bouton d'alarme à la disposition des victimes moyennant leur consentement. De son côté, la Confédération a déclaré être prête à examiner, sur demande des cantons, le financement partiel d'un tel projet conformément aux prescriptions légales applicables.

Le 28 juin 2021, le Comité de la CCDJP a salué le lancement de projets pilotes cantonaux en collaboration avec l'association EM (voir ch. 1.3.1). Celui-ci a également décidé de poursuivre les travaux en organisant au début de l'année 2022 un voyage d'étude afin de mieux comprendre le système de surveillance électronique mis en place par l'Espagne (voir ch. 3.3.3.2).

Il ressort des premières discussions entre la CCDJP et l'association EM que la CCDJP a eu des contacts avec quelques cantons intéressés. Les travaux relatifs au lancement des projets pilotes doivent être coordonnés avec le voyage d'étude en Espagne afin que les cantons puissent tirer profit des connaissances et des expériences acquises. Les projets pilotes seront lancés durant l'année 2022 une fois que l'association EM aura acquis et mis à disposition des cantons une solution commune en matière de surveillance électronique.

1.3.3 Autre intervention parlementaire en lien avec la problématique

Le 14 juin 2019, la Conseillère nationale Maya Graf a déposé le postulat 19.3618 intitulé « Stop aux féminicides dans le contexte domestique en Suisse. Rapport sur les causes et liste de mesures ». Cette intervention parlementaire demande au Conseil fédéral d'examiner quelles mesures préventives et protectrices plus efficaces que celles d'aujourd'hui pourraient être mises en place pour lutter contre ce phénomène et de déterminer le profil des victimes et des personnes auteures, la nature de leurs liens, les circonstances entourant les infractions, les motifs, les causes ainsi que les facteurs favorisant les féminicides et la violence à l'égard des femmes.

Le 4 septembre 2019, le Conseil fédéral a proposé l'acceptation du postulat Graf et le Conseil national l'a adopté le 27 septembre 2019. Le Département fédéral de l'intérieur (BFEG) a été chargé de l'exécution des travaux.

2 Situation légale

2.1 Au niveau fédéral

2.1.1 Remarques préalables

Ces dernières années, le législateur fédéral a révisé différentes lois pour mieux circonscrire le problème de la violence domestique. Les principales révisions à mentionner concernent le droit civil et le droit pénal.

Le 14 décembre 2018, le législateur fédéral a ainsi adopté la loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes⁵. Cet acte prévoit notamment un certain nombre de modifications du code civil suisse (CC)⁶ et du code pénal suisse (CP)⁷ afin de mieux protéger les victimes de violence domestique ainsi que les victimes de harcèlement obsessionnel. La révision

⁵ [RO 2019 2273](#)

⁶ [RS 210](#)

⁷ [RS 311.0](#)

Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 19.4369 Arslan du 27.09.2019

est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2020, sous réserve des modifications relatives à la surveillance électronique du respect d'une interdiction géographique ou de contact (art. 28c CC) qui entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2022.

Le présent chapitre se limite à présenter les bases légales de droit fédéral en lien avec la problématique soulevée par le postulat Arslan.

2.1.2 Droit civil

Protection contre la violence, les menaces ou le harcèlement : art. 28b CC

L'art. 28b, al. 1, CC, prévoit une liste non exhaustive de mesures qui peuvent être requises par la victime, ceci indépendamment de la relation qui la lie à l'auteur de l'atteinte. Ainsi, le juge civil peut par exemple interdire à ce dernier d'approcher la victime ou d'accéder à un périmètre déterminé autour de son logement (ch. 1), de fréquenter certains lieux publics (ch. 2) ou de prendre contact avec la victime, notamment par téléphone, par écrit ou par voie électronique, ou de lui causer d'autres dérangements (ch. 3). Au cas où la victime vit dans le même logement que l'auteur de l'atteinte, celle-ci peut également demander au juge de faire expulser l'auteur pour une période déterminée prolongeable une fois (art. 28b, al. 2, CC). Le juge doit communiquer sa décision à certaines autorités (al. 3^{bis}). En vertu de l'al. 4, les cantons sont chargés de désigner un service qui peut prononcer l'expulsion immédiate du logement commun en cas de crise et de régler la procédure.

Surveillance électronique : art. 28c CC

Le nouvel art. 28c CC permet au juge civil d'ordonner une surveillance électronique dans le cadre de la mise en œuvre d'une mesure d'interdiction géographique ou d'interdiction de contact au sens de l'art. 28b CC. L'art. 28c, al. 1, CC dispose que la victime de violence, de menaces ou de harcèlement peut saisir le juge pour que ce dernier ordonne à l'auteur de l'atteinte le port d'un appareil électronique non amovible permettant de déterminer et d'enregistrer à tout moment le lieu où il se trouve. Le juge n'interviendra ainsi que si la victime intente action en justice. Quant à l'al. 2, il prévoit que la mesure peut être ordonnée pour une période de six mois, prolongeable plusieurs fois.

L'art. 28c CC prévoit une surveillance passive avec évaluation a posteriori des données de localisation GPS de la personne surveillée. Il ne s'agit toutefois pas d'une réglementation exhaustive: en vertu de leur compétence d'exécution, les cantons peuvent au besoin mettre en place des instruments de surveillance électronique plus poussée, à savoir une surveillance active avec possibilité d'intervention immédiate⁸.

En vertu de l'art. 28c, al. 3, 1^{ère} phrase, CC, les cantons doivent désigner le service chargé d'exécuter la mesure et régler la procédure. L'exécution de la mesure ne doit pas occasionner de coûts pour la victime demanderesse. Ces coûts peuvent en revanche être mis à la charge de la personne surveillée (art. 28c, al. 4, CC; voir également les art. 114, let. f et 115, al. 2, du code de procédure civile ; CPC⁹).

⁸ Voir l'avis du Conseil fédéral du 20.11.2019 sur l'interpellation Chevalley 19.4063 « Meurtres de femmes. Eviter plutôt que constater » : www.parlement.ch > 19.4063

⁹ [RS 272](#)

2.1.3 Droit pénal

Dès qu'une procédure pénale est ouverte, l'art. 237 du code de procédure pénale (CPP)¹⁰ donne au juge la possibilité d'ordonner contre le prévenu, en lieu et place de la détention provisoire ou de la détention pour des motifs de sûreté, une mesure de substitution, notamment l'assignation à résidence ou l'interdiction de se rendre dans un certain lieu ou un certain immeuble, ou encore l'interdiction d'entretenir des relations avec certaines personnes (art. 237, al. 2, let. c et g, CPP). Pour surveiller l'exécution de ces mesures, le tribunal peut ordonner l'utilisation d'appareils techniques qui peuvent être fixés à la personne sous surveillance (art. 237, al. 3, CPP).

Une fois la procédure pénale close, l'art. 67b CP confère au juge la faculté d'ordonner, si certaines conditions sont remplies, une interdiction de contact ou une interdiction géographique à l'encontre de l'auteur d'un délit ou d'un crime contre une ou plusieurs personnes déterminées ou contre les membres d'un groupe déterminé. Une telle mesure doit également permettre de prévenir la violence domestique et le harcèlement¹¹. Pour son exécution, l'autorité compétente peut ordonner l'utilisation d'un appareil technique fixé à l'auteur permettant notamment de le localiser (art. 67b, al. 3, CP).

La surveillance électronique est en outre pratiquée dans le cadre de l'exécution des peines. Depuis l'entrée en vigueur du nouvel art. 79b CP le 1^{er} janvier 2018, l'exécution des peines sous surveillance électronique en dehors de l'établissement d'exécution a été érigée en mode d'exécution ordinaire des courtes peines privatives de liberté ou comme phase d'exécution supplémentaire à l'exécution des peines de longue durée (art. 79b CP). Cette forme d'exécution des peines n'entre en ligne de compte que si le risque de récidive peut être écarté. Elle n'a dès lors pas de fonction de sécurité. La nouvelle réglementation confère une base légale à la surveillance électronique menée à titre d'essai par plusieurs cantons¹².

2.2 Au niveau cantonal

Les législations cantonales en matière de protection des victimes de violence prévoient différents instruments visant à protéger les victimes¹³, en partie de manière plus étendue et plus facilement accessible par rapport à la protection offerte par le droit civil.

L'entrée en vigueur de l'art. 28b CC en 2007 a obligé les cantons à désigner un service compétent pour expulser immédiatement l'auteur de l'atteinte de son logement (art. 28b, al. 4, CC)¹⁴. Les lois spéciales de protection contre la violence, les dispositions spéciales des lois cantonales sur la police et les lois d'introduction du CC adoptées par les cantons prévoient en outre des mesures immédiates de police qui octroient à la victime un temps de protection. Certains cantons prévoient des mesures de protection sur dix à vingt jours, combinées à une menace de peine selon l'art. 292 CP. Ces mesures peuvent le cas échéant être imposées par

¹⁰ [RS 312.0](#)

¹¹ Message du Conseil fédéral du 10 octobre 2012 relatif à l'initiative populaire «Pour que les pédophiles ne travaillent plus avec des enfants» et à la loi fédérale sur l'interdiction d'exercer une activité, l'interdiction de contact et l'interdiction géographique (modification du code pénal, du code pénal militaire et du droit pénal des mineurs) en tant que contre-projet indirect ([FF 2012 8151, 8196](#))

¹² Message du Conseil fédéral du 11 octobre 2017 concernant la loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes de violence ([FF 2017 6913, 6930](#))

¹³ Pour plus d'informations concernant les législations cantonales : www.bfeg.admin.ch > Thèmes > Violence > Législation > Etat de la législation en matière de protection des victimes de violence

¹⁴ Message du Conseil fédéral du 11 octobre 2017 concernant la loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes de violence ([FF 2017 6913, 6934](#))

la contrainte policière, par exemple sous la forme d'une brève garde à vue. Le juge peut ordonner la prolongation des mesures policières de protection (généralement pour une durée de trois mois au plus).

Des différences importantes existent entre les cantons, par exemple par rapport aux possibilités d'ordonner des interdictions de périmètre, géographiques ou de contact. Dans le cadre de la feuille de route sur la violence domestique du 30 avril 2021 (voir ch. 1.3.2.1), la Confédération et les cantons ont constaté qu'il est essentiel de disposer d'une législation prévoyant des mesures efficaces pour protéger les victimes (champ d'action no 10). Les cantons se sont dès lors engagés à lancer un projet intercantonal afin de déterminer les standards qu'une législation cantonale doit remplir pour garantir une protection efficace de la victime et pour permettre aux personnes auteurs de violence domestique de prendre conscience de leurs actes.

3 Surveillance électronique dans le contexte de la violence domestique

3.1 Terminologie

Surveillance électronique

La surveillance électronique permet aux autorités compétentes de déterminer et de contrôler à distance la présence, le lieu de séjour, les déplacements d'une personne ou le respect des obligations de cette dernière. Selon l'étude externe, la notion de surveillance électronique englobe une palette large d'appareils de surveillance électronique. Ceux-ci peuvent être utilisés dans différents domaines juridiques et poursuivre des objectifs différents. Dans le cadre d'une surveillance électronique, la personne à surveiller est dotée d'un émetteur (normalement un bracelet électronique) afin que sa présence et ses données de position soient enregistrées. La localisation de l'émetteur peut avoir lieu à travers un système de radio-fréquence (système RF), un système basé sur la localisation (LBS) ou un système satellitaire (normalement le global position system [GPS]). La transmission des données entre l'émetteur et le service chargé de la surveillance passe par le réseau mobile ou le réseau téléphonique. Le service ayant ordonné la surveillance électronique définit dans un plan d'intervention et d'annonce les processus qui doivent être suivis en cas de violation des interdictions ou en cas de manipulation de l'appareil électronique.

Efficacité

Selon l'étude externe, la surveillance électronique dans le contexte de la violence domestique est considérée comme efficace lorsque des actes de violence domestique peuvent être évités respectivement lorsque les mesures de protection ordonnées par la police sont respectées, de telle sorte que la protection de la victime est garantie. L'augmentation du sentiment de sécurité de la personne à protéger ainsi que l'amélioration de sa qualité de vie peuvent aussi constituer des indicateurs de l'efficacité de la surveillance électronique.

3.2 Situation en Suisse

3.2.1 Vue d'ensemble

En raison de l'expérience limitée dans ce domaine, il existe peu d'études sur la surveillance électronique. Les recherches effectuées jusqu'à ce jour se concentrent sur le domaine de l'exécution des peines.

3.2.2 Moyens techniques utilisés et domaines d'application

En matière de surveillance électronique, 21 cantons ont adhéré à la solution transitoire mise en place par le canton de Zurich jusqu'à fin 2022.

La surveillance électronique est utilisée depuis 1999 dans le cadre de l'exécution des peines, dans un premier temps comme projet modèle et uniquement avec des appareils fonctionnant avec un système RF. A partir de 2015, des systèmes GPS ont été autorisés pour contrôler le lieu de séjour de la personne surveillée. Depuis 2018, la surveillance électronique dans le cadre de l'exécution des peines (art. 79b CP) est utilisée dans la plupart des cantons et constitue le principal domaine d'application.

Depuis 2011, la surveillance électronique est également utilisée comme mesure de substitution. Dans les autres domaines, par exemple en droit civil ou en droit policier, il n'existe que quelques cas d'application qui sont peu documentés. Ce résultat est également confirmé par les entretiens menés dans le cadre de l'étude externe. L'utilisation à titre préventif de la surveillance électronique dans le contexte de la violence domestique a très peu été expérimentée. A titre d'exemple, le canton de Bâle-Campagne a mis un tracker à la disposition de la personne à protéger, le canton de Zurich en a fait de même avec un bouton d'alarme et le canton de Neuchâtel a permis à certaines conditions l'utilisation d'une application pour téléphone et d'un appareil muni d'un bouton d'alarme.

3.2.3 Tests effectués et efficacité

3.2.3.1 En général

Dans le cadre d'un essai pilote autorisé par le Conseil fédéral entre 1999 et 2017, la surveillance électronique a été testée par sept cantons (Berne, Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Genève, Tessin, Vaud ; à partir de 2003, Soleure)¹⁵. Cet essai était limité à l'exécution des peines. Le bilan positif a conduit à l'adoption de l'art. 79b CP permettant d'ordonner la surveillance électronique dans ce domaine.

3.2.3.2 Projet pilote mené par le canton de Zurich

Depuis 2014, le canton de Zurich mène un projet pilote dans certains domaines d'application en utilisant systématiquement le système GPS comme technique de localisation. Au moment où l'Université de Berne a rendu son étude, une évaluation du projet pilote était en cours.

Sous réserve des conclusions finales de cette évaluation, les résultats intermédiaires concernant la surveillance active peuvent être résumés de la manière suivante. Cette forme de surveillance ne serait appliquée que dans de rares cas et ne pourrait entrer en ligne de compte que pour des personnes qui ne présentent pas de danger. Vu sa portée, elle pourrait rapidement s'avérer disproportionnée. Les limites techniques et les défauts de ce type de surveillance restreindraient les possibilités d'utilisation. La fiabilité des appareils de surveillance électronique serait, pour certains, problématique. En revanche, l'effet psychologique induit par une réaction immédiate de la police en cas d'infractions serait un avantage. La prise de contact de la police avec la personne surveillée pourrait dès lors avoir un effet préventif. Le coût élevé de la surveillance active par rapport à la surveillance passive pourrait être problématique. Les résultats intermédiaires montrent également que les avis sur les avantages et inconvénients dépendent beaucoup des domaines d'application. Pour des cas spécifiques

¹⁵ Pour plus d'informations : www.ofj.admin.ch > Sécurité > Exécution des peines et mesures > Surveillance électronique

tels que le harcèlement dans le contexte de la protection contre la violence ou pour des personnes mineures, la surveillance active constituerait une mesure appropriée. En revanche, une application large serait trop coûteuse.

3.3 Situation à l'étranger

3.3.1 Vue d'ensemble

Au niveau international, il existe beaucoup de littérature concernant la surveillance électronique. Ce type de surveillance a été mis en œuvre ou est en train de l'être dans plusieurs États et dans différents domaines d'application (également en dehors de la procédure pénale). La plupart des publications concernent le domaine de l'exécution des peines et des mesures, la surveillance active (« plus »; voir ch. 3.4.2.1) ainsi que la technologie de localisation GPS. Il existe plusieurs méta-études au sujet de l'utilisation de la surveillance électronique en général ainsi que des études spécifiques par rapport à la violence domestique, en particulier dans le domaine préventif.

3.3.2 Moyens techniques utilisés et domaines d'application

La surveillance électronique est utilisée la plupart du temps dans le domaine du droit pénal. Son utilisation dans le domaine préventif est moins répandue. Certains États (Belgique, Estonie, France, Pays-Bas, Autriche, Portugal, Espagne, Turquie) recourent toutefois à la surveillance électronique dans le domaine du droit policier et du droit civil. Ce moyen est en outre utilisé dans le contexte de la violence domestique dans les États suivants : Australie, Angleterre, France, Écosse, Suède, Espagne, Uruguay et États-Unis.

Il est courant d'utiliser des appareils permettant de surveiller la position d'une personne ou de déterminer son lieu de séjour via un système RF ou GPS. Les premiers États qui utilisent la surveillance électronique, y compris pour protéger la personne menacée, utilisent des formes de surveillance dynamique. Dans ce cas, la personne à protéger est munie d'un tracker et/ou d'un bouton d'alarme. Plusieurs États européens exploitent des centrales de surveillance nationales (par exemple Belgique, Allemagne, Danemark, Finlande, Croatie, Pays-Bas, Autriche et Espagne).

3.3.3 Tests effectués et efficacité

3.3.3.1 En général

Au niveau international, il existe plusieurs études qui traitent de la récidive dans le domaine de la surveillance électronique. Toutefois, les résultats ne montrent pas de tendance claire. En effet, une partie de ces études constatent des effets positifs de la surveillance électronique tandis que d'autres ne relèvent pas d'effets, y compris par rapport à la diminution du risque de récidive.

Peu d'études se penchent spécifiquement sur l'efficacité, au niveau préventif, de la surveillance électronique dans le contexte de la violence domestique. Celles-ci donnent toutefois une image généralement positive. En particulier, une étude¹⁶ concernant l'utilisation d'un bouton d'alarme par les Metropolitan Police Services de Londres montre qu'il existe beaucoup d'avantages pour la personne à protéger, pour la police et pour la société dans son ensemble. Durant la période faisant l'objet de cette étude (d'août à décembre 2013) plusieurs personnes ont pu être protégées d'une agression, le sentiment de sécurité des personnes à

¹⁶ Natarajan Mangai, Police Response to Domestic Violence : A Case Study of TecSOS Mobile Phone Use in the London Metropolitan Police Service, Policing 2016, p. 378 ss.

protéger et de leurs familles était plus grand et d'autres situations d'urgence ou des infractions en dehors de la violence domestique ont pu être signalées via le bouton d'alarme.

3.3.3.2 Le modèle espagnol

Depuis 2009, l'Espagne a utilisé la surveillance électronique dans environ 9'000 cas de violence domestique. Il s'agit d'un des premiers États européens à avoir introduit l'utilisation de la surveillance électronique à large échelle. L'Espagne utilise des formes de surveillance électronique dynamique et est, au niveau mondial, le pays ayant le plus grand nombre d'appareils en service par personne. Ce pays a un rôle de pionnier en matière de surveillance électronique, tant pour les autres pays européens que pour les États latino-américains.

Une étude¹⁷ de 2019 a procédé à une première évaluation des données fournies par les autorités et les organisations impliquées. Selon cette étude, la surveillance électronique dans le contexte de la violence domestique est utilisée avec succès en Espagne. La surveillance électronique est considérée par la police, les avocats et les autorités comme un instrument efficace. Depuis son introduction, elle est employée de plus en plus souvent et non pas seulement dans des cas à haut risque. Les praticiens et les personnes à protéger s'accordent à dire que la technologie présente un gros potentiel pour empêcher la personne surveillée de commettre une infraction. En même temps, la technologie crée un sentiment de sécurité pour les victimes. La police espagnole souligne que la surveillance électronique permet une supervision beaucoup plus étroite, ce qui peut conduire à une réduction des temps d'intervention. Même en prenant en considération les désavantages de la surveillance électronique, les avantages sont prépondérants. Le modèle espagnol nécessiterait toutefois des recherches supplémentaires, idéalement dans le cadre d'une évaluation globale avec un examen des données avant et après la mise en œuvre de ce type de surveillance.

Les personnes interrogées dans le cadre de l'étude susmentionnée¹⁸ relèvent que l'entrée en vigueur de la loi espagnole visant à garantir une protection globale des victimes de violence fondée sur le genre a été une étape importante. Cette loi prévoit une approche intégrale. La protection ne doit pas uniquement être garantie au niveau de la justice mais aussi à travers un travail d'information et de formation continue des différents acteurs du domaine de la santé, de la formation, etc. Des points importants sont notamment la spécialisation des différents acteurs (par exemple des tribunaux spécialisés) qui ont à faire avec les personnes à protéger et qui ont la possibilité d'ordonner des mesures de protection dont le respect peut être contrôlé à travers la surveillance électronique. Un système prévoyant une centrale de surveillance nationale (Cometa) a été mis en place ainsi qu'un instrument pour l'évaluation des risques (VioGen).

Le type de surveillance électronique mis en place dépend de l'évaluation du risque. La surveillance électronique en Espagne est utilisée dans des cas présentant un risque élevé. De manière générale, il n'y a toutefois pas de cas dans lesquels la surveillance électronique ne pourrait pas entrer en ligne de compte. Une personne de confiance (« policía protector ») est attribuée à chaque personne à protéger. Cette personne est chargée d'informer le poste de police local et de prendre contact avec la personne à protéger. En cas d'alarme, le poste de police le plus proche est compétent. En cas de violation de certaines interdictions, la police

¹⁷ Arenas Lorea, GPS Monitoring in Domestic Violence: The Spanish Experience, Journal of Offender Monitoring 2019, p. 17–26

¹⁸ Il s'agissait des spécialistes suivants : une personne représentant l'Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género, un fournisseur technique et un spécialiste en matière d'utilisation de la surveillance électronique.

prend contact avec la personne surveillée. La personne à protéger est informée à travers un signal sonore.

Le modèle espagnol rencontre certaines limites. Toutefois, aucun décès n'est à signaler. 95% des personnes à protéger ont indiqué se sentir plus en sécurité et mieux protégées. Beaucoup d'attention a été accordée pour garantir une coordination fiable et efficiente entre les différents acteurs concernés. La police considère l'utilisation de la surveillance électronique non pas comme une charge mais comme un soutien à son travail. Les expériences faites en Espagne ont montré qu'il est important de comprendre le concept global et de combiner de manière efficace la technologie, les services, la prise en charge et les capacités des différents acteurs. Ces expériences servent également à déterminer si un cas ne se prête pas à l'utilisation de la surveillance électronique.

3.4 Examen des moyens techniques

3.4.1 Surveillance passive

3.4.1.1 Définition

Lorsqu'une personne fait l'objet d'une surveillance électronique passive, les signaux transmis par l'appareil utilisé ne sont pas analysés par le service compétent en temps réel mais postérieurement (soit pendant les heures de bureau). Les données sont enregistrées pour une certaine durée et peuvent être évaluées régulièrement, par échantillonnage ou à la suite d'incidents. En règle générale, une intervention ne peut avoir lieu qu'avec un certain retard.

3.4.1.2 Aspects techniques

La personne à surveiller est équipée d'un émetteur sous forme d'un bracelet électronique porté à la cheville ou plus rarement au poignet.

Les systèmes de surveillance électronique peuvent être configurés de telle manière à émettre différentes notifications. Ces dernières peuvent concerner la surveillance ou des aspects techniques. Elles peuvent avoir différents degrés et être transmises selon des processus prédéfinis, par exemple, uniquement à la centrale de surveillance ou à certains services compétents.

Le principal inconvénient de la surveillance électronique passive réside dans le fait qu'elle ne permet pas une intervention immédiate du service compétent. En effet, la personne dont émane la menace n'est pas surveillée en temps réel. Ce type de surveillance sert plutôt à vérifier que celle-ci respecte certaines règles. Elle peut également servir de preuve en cas de violation des obligations ou d'infractions ou permettre d'évaluer le niveau de menace existant dans le cas d'espèce.

La surveillance passive semble s'avérer être un instrument adéquat pour contrôler le respect des conditions fixées à la personne surveillée. Toutefois, selon les sources examinées dans le cadre de l'étude, il n'est pas clair si l'utilisation de la surveillance électronique passive dans le contexte de la violence domestique présente un avantage. En particulier, il existe un certain scepticisme par rapport à l'utilisation d'appareils GPS à des fins de preuves au motif que ces derniers, pris isolément, ne pourraient pas fournir des informations suffisamment fiables sur le lieu de séjour d'un individu à un moment précis. Ces technologies peuvent néanmoins donner des indications concernant sa présence dans un certain rayon géographique mais sans pouvoir déterminer ce qu'il fait à cet endroit. Les données enregistrées doivent en règle

générale être interprétées, ce qui nécessite des connaissances spécifiques. A défaut de compétences, il n'est presque pas possible de tirer des conclusions fiables par exemple lorsque la connexion est interrompue ou en cas de fausse alerte.

Systèmes de radio-fréquence

Le système RF est considéré comme fiable. Les études ne montrent pas de problèmes particuliers d'exploitation. En revanche, les appareils utilisant cette technologie ont une portée limitée. Les récepteurs doivent en effet se trouver à proximité. Dès lors, le lieu de situation d'une personne ne peut plus être déterminé en dehors d'un certain périmètre. Il est toutefois possible d'installer des récepteurs à différents endroits.

Systèmes GPS

Les appareils GPS permettent de contrôler et de déterminer le lieu de séjour de la personne surveillée. Les mouvements de cette dernière peuvent être suivis aussi longtemps qu'il existe une connexion entre l'appareil et le récepteur de la centrale de surveillance. La localisation peut être déterminée de manière précise. En revanche, il faut une bonne liaison entre l'appareil et le satellite pour maintenir un signal continu, ce qui peut être problématique par exemple dans les sous-sols des bâtiments, dans les trains, en cas de mauvais temps. Des fausses alertes ne sont donc pas exclues. Certains problèmes ont pu néanmoins être résolus. Actuellement, les systèmes GPS peuvent se convertir automatiquement en un système de localisation (voir ci-dessous) lorsqu'il n'existe pas de récepteur GPS.

Systèmes de localisation

Le système de localisation au moyen d'une antenne de téléphonie mobile fournit des données de localisation moins exactes que le système GPS mais continue à fonctionner lorsqu'il n'y a pas ou plus de réception GPS. L'exactitude de la localisation dépend essentiellement de la densité des antennes dans la région. Elle peut varier de plusieurs kilomètres. A certains endroits, le signal peut être trop faible pour permettre une localisation.

Les interruptions de connexion entre l'appareil et la centrale de surveillance peuvent être dues à des problèmes de réseau. Les appareils de surveillance envoient des notifications à intervalles réguliers et préalablement définis. Si la communication est interrompue, les données sont enregistrées par l'appareil et transmises ultérieurement. L'introduction de la 5G offrira probablement des avantages pour ce type de systèmes.

Autres aspects techniques

Il semble que la surveillance électronique ne pose pas de problème technique lorsque la personne dont émane la menace et la personne à protéger n'habitent pas dans le même canton. Il se pose néanmoins la question de la compétence d'intervention en cas de violation de l'interdiction géographique. Selon le modèle espagnol, une surveillance électronique au-delà des frontières est techniquement possible.

S'il est vrai que la surveillance passive n'est pas effectuée en temps réel, la position de la personne surveillée peut en principe être déterminée avec un système de localisation ou un système GPS. La centrale de surveillance doit toutefois pouvoir accéder directement au système et disposer des ressources en personnel. En principe, il est possible de passer de la surveillance passive à la surveillance active.

Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 19.4369 Arslan du 27.09.2019

Dans le cadre de la surveillance passive, une intervention immédiate de la police n'est pas prévue en cas de violation des mesures d'éloignement. Des contrôles par échantillonnage plusieurs fois par jour sont néanmoins possibles et sont pratiqués par exemple dans le canton de Bâle-Campagne. Ces contrôles peuvent être intensifiés en fonction de la menace. L'importance d'une intervention immédiate en cas de comportement illicite de la personne surveillée ne doit pas être sous-estimée.

Il est possible de protéger plusieurs personnes, par exemple les membres d'une même famille. En effet, les interdictions géographiques peuvent être définies de telle manière à prendre en compte leurs lieux de séjour habituels. Il est également possible de surveiller plusieurs personnes équipées chacune d'un appareil.

3.4.1.3 Aspects financiers

L'étude externe n'a pas pu approfondir la question des coûts de la surveillance passive car le montant varie en fonction de la solution trouvée dans le cas d'espèce. A titre d'exemple, les coûts de la surveillance passive dans le canton de Lucerne sont les suivants :

- location annuelle d'un système RF entre CHF 1'900.- et CHF 3'500.- ou d'un système GPS entre 2'800.- et 5'040.- ;
- activation de l'appareil, environ CHF 2'500.-;
- coûts annuels fixes, environ CHF 5800.- par appareil;
- frais d'installation environ CHF 2'000.- par cas;
- frais forfaitaires pour le suivi du cas concret environ CHF 60.- par jour.

L'efficacité de la surveillance électronique est jugée très bonne par rapport aux coûts engendrés par l'exécution de sanctions prévoyant une peine privative de liberté. Ce constat ne peut toutefois pas être transposé à la surveillance électronique dans le contexte de la violence domestique car elle ne vise pas à offrir une alternative à la privation de liberté.

Les coûts de la surveillance électronique dépendent beaucoup des systèmes choisis et du type d'utilisation. Les systèmes RF semblent moins chers que les appareils GPS. La surveillance passive est meilleur marché que la surveillance active car elle ne nécessite pas un service de permanence 24 heures sur 24.

L'étude externe arrive à la conclusion qu'il n'est pas possible de déterminer l'efficacité des différents moyens techniques. D'une part, leur efficacité n'est pas encore clairement établie. D'autre part, les moyens techniques mis en place peuvent varier fortement en fonction des différentes constellations.

La question de savoir si une solution nationale pourrait avoir une influence sur les coûts ne se pose pas vraiment puisqu'un service de permanence 24 heures sur 24 n'est pas nécessaire. Néanmoins, une solution nationale consistant à acquérir des systèmes de surveillance pour l'ensemble de la Suisse pourrait s'avérer avantageuse au niveau des conditions d'achat.

3.4.1.4 Aspects sociaux et psychologiques

Par rapport à la personne à protéger

En principe, la personne à protéger ne reçoit pas d'alerte lorsque la personne surveillée viole une interdiction géographique. Il serait néanmoins envisageable de munir chaque personne d'une puce RF. L'alerte serait ainsi envoyée directement sur l'appareil de la personne à protéger sans que le service compétent n'en ait immédiatement connaissance. Cette solution semble toutefois problématique d'une part parce qu'il n'est pas possible de garantir une aide à la personne à protéger et d'autre part parce que cette dernière n'a pas les compétences nécessaires pour évaluer le degré d'alerte. En revanche, une telle solution permet à la personne à protéger de gagner du temps pour trouver de l'aide.

En général, la surveillance passive ne porte pas atteinte à la santé psychique de la personne à protéger, puisque cette dernière ne reçoit en principe pas d'alerte en cas de violation des prescriptions par la personne surveillée ou de problèmes techniques. Selon certaines personnes interrogées dans le cadre de l'étude externe, la surveillance passive pourrait induire un sentiment de sécurité subjectif ou erroné. La personne à protéger devrait donc être informée et instruite de manière adéquate. Celle-ci doit savoir comment elle peut se protéger en cas de danger. Il semble donc important qu'elle soit accompagnée. Il ressort des entretiens que la collecte d'informations et qu'une analyse basée sur le risque avec la personne à protéger est également essentielle. Il est suggéré de prévoir une personne de confiance dûment formée pour la personne à protéger.

Selon les personnes interrogées, différents services doivent être impliqués en cas de surveillance électronique dans le contexte de la violence domestique. Une collaboration et un échange d'informations entre le service de surveillance et de protection des victimes sont également nécessaires.

Par rapport à la personne surveillée

L'utilisation de la surveillance électronique dans le contexte de la violence domestique limite la personne surveillée dans son mode de vie et ses mouvements. De plus, cette dernière doit faire preuve d'une certaine discipline, puisqu'il lui incombe de respecter ses obligations, d'assurer la maintenance de son appareil et de le recharger. Elle doit également prendre en charge une partie des coûts. Le port d'un bracelet électronique peut engendrer un sentiment de stigmatisation chez la personne surveillée. La crainte constante d'un dysfonctionnement de l'appareil ou de violer involontairement certaines règles peut constituer un facteur de stress pour la personne surveillée.

Selon certaines études, la protection de la sphère privée et de la dignité de la personne surveillée peut être améliorée en diminuant le nombre de visites de contrôle spontanées à son domicile. Toutefois, la surveillance électronique protège également la personne surveillée de fausses accusations.

La prévention de la récidive est peu documentée. De manière générale, il semble que l'utilisation de la surveillance électronique avec un système GPS a de meilleurs résultats qu'avec un système RF. Si elle est combinée avec des mesures d'accompagnement, elle peut avoir pour effet de prévenir une récidive.

Presque toutes les stratégies en lien avec la surveillance électronique dans le contexte de la violence domestique sont conçues de manière globale et sont complétées avec des mesures d'accompagnement. Par exemple, la recherche a montré que les programmes pour les

personnes auteures de violence donnent de très bons résultats et augmentent l'efficacité de la surveillance électronique. Les personnes interrogées dans le cadre de l'étude externe sont du même avis. De manière générale, celles-ci ont souligné que dans le contexte de la violence domestique il est nécessaire d'adopter une approche intégrale et interdisciplinaire. En outre, il serait essentiel de garantir de la part de la police des contacts réguliers et si possible des contrôles supplémentaires.

Par rapport aux services impliqués

La surveillance électronique est perçue comme nécessitant des ressources financières importantes, y compris en dehors du contexte de la violence domestique. Les coûts de la surveillance passive sont en principe plus limités. Le traitement des demandes de la personne surveillée peut notamment engendrer du travail supplémentaire pour le service compétent.

3.4.2 Surveillance active et surveillance active « plus »

3.4.2.1 Définition

Lorsqu'une personne fait l'objet d'une surveillance électronique active, les données relatives à sa position sont évaluées par la centrale de surveillance 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 et les alertes sont traitées en temps réel. En principe, la surveillance active est complétée par une intervention du service compétent (surveillance active « plus »).

3.4.2.2 Aspects techniques

Il convient de se référer aux explications du ch. 3.4.1.2.

En général, la surveillance active « plus » est utilisée avec un appareil GPS ou avec une combinaison d'appareils GPS et RF. Ce type de surveillance nécessite idéalement que la police ait un accès direct aux données en cas d'urgence. Selon une personne interrogée dans le cadre de l'étude, la personne surveillée et la personne à protéger devraient avoir un téléphone mobile afin que le service compétent puisse entrer en contact avec elles.

Les avantages des deux types de surveillance résident dans le fait que la personne dont émane la menace est surveillée en temps réel et qu'une intervention immédiate est possible. Il ressort de la littérature examinée que dans le contexte de la violence domestique la surveillance active est clairement préférée à la surveillance passive. Les dernières études montrent en outre que la surveillance active combinée avec d'autres instruments mis à disposition de la victime (« surveillance dynamique », voir ch. 3.4.4) est considérée comme efficace, sous réserve de certaines limites. Selon certaines critiques¹⁹, l'utilisation d'un système GPS ne serait pas assez fiable pour les cas à haut risque. L'expérience espagnole montre néanmoins le contraire.

La surveillance active et la surveillance active « plus » nécessitent d'importantes ressources en personnel qui doit être formé. Selon l'étude externe, le recours à ce type de surveillance exige la mise en place d'une centrale de surveillance nationale. Les problèmes techniques peuvent également avoir un plus grand impact que dans le cas de la surveillance passive. Il est donc nécessaire de sensibiliser le service compétent et d'informer la personne à protéger.

¹⁹ Queensland Police Service, The Domestic and Family Violence GPS-enabled Electronic Monitoring Technology, Evaluation Report, Queensland Police Service, avril 2019, p. 22.

L'étude externe relève que certains milieux sont sceptiques par rapport à la surveillance active « plus ». Selon l'association EM, une violation d'une obligation lors d'une surveillance active ne donnerait pas forcément lieu à une intervention urgente de la part de la police. Dans ses travaux, celle-ci insiste sur le fait que la technique ne permet pas aujourd'hui et dans un futur proche de localiser le lieu de séjour de la personne surveillée systématiquement et en tout temps. L'autorité compétente devrait en être consciente avant d'ordonner une telle mesure. En cas de doute, il est préférable qu'elle y renonce. De plus, il y aurait lieu de tenir compte du temps nécessaire pour une intervention de police, ce qui peut varier fortement en fonction du volume de travail et du moment de l'intervention. Selon les milieux policiers interrogés dans le cadre de l'étude externe, la surveillance active « plus » ne peut pas être utilisée de manière adéquate en Suisse pour des raisons pratiques et financières. Ceux-ci doutent également que la police ait suffisamment de temps pour désamorcer une menace. En effet, les effectifs des centrales de police sont en partie limités durant les weekends. La géographie de certaines régions de Suisse ainsi que la proximité des frontières rendent plus difficile une arrestation.

D'autres milieux montrent une plus grande ouverture. Selon une personne représentant un service d'exécution des peines, une surveillance active serait souhaitable, puisqu'elle peut contribuer au renforcement de la protection de la victime même si elle ne garantit pas une protection absolue. Sans une surveillance active, une prévention immédiate des infractions serait difficilement possible.

Contrairement aux craintes exprimées par les milieux policiers, les personnes interrogées en Espagne ont souligné le fait que la surveillance électronique offre une supervision beaucoup plus étroite permettant ainsi de raccourcir le temps d'intervention de la police. En cas d'alerte, la centrale de surveillance doit, en trois minutes, trouver la personne à protéger et la personne surveillée, informer la police, prendre contact avec la personne à protéger, revenir vers la police et contacter la personne surveillée. Le temps employé pour ces démarches est souvent inférieur à trois minutes.

Dans le cadre de la surveillance active et de la surveillance active « plus », il est possible de protéger les membres d'une même famille et surveiller plusieurs personnes équipées chacune d'un appareil.

3.4.2.3 Aspects financiers

L'étude externe ne peut pas donner de chiffres précis mais uniquement quelques exemples. En effet, le montant des coûts varie en fonction de la solution trouvée dans le cas d'espèce.

Selon une estimation de l'association EM, les coûts d'une surveillance active seraient les suivants :

- coûts annuels variables, environ CHF 5'120.- par appareil;
- cours annuels supplémentaires, environ CHF 4'300.- par appareil pour la fourniture des prestations de la centrale de surveillance (24 heures sur 24 et 7 jours sur 7);
- coûts fixes d'exploitation pour un montant de CHF 1'340'000.- par année;
- coûts d'investissement à concurrence de CHF 1'300'000.- (sans centrale de surveillance), respectivement de CHF 1'550'000.- (avec une centrale de surveillance).

Il résulte de l'étude externe qu'il n'est pas possible de déterminer l'efficacité de la surveillance active.

Lorsqu'une personne fait l'objet d'une surveillance électronique active, les données relatives à sa position sont évaluées tous les jours 24 heures sur 24. Ce travail ne peut être effectué que par le service spécialisé d'une centrale de surveillance. Pour certains cantons, les coûts d'un tel système peuvent être très élevés. Selon l'étude externe, seule une solution nationale permettrait de réduire les coûts d'exploitation. D'autres mesures d'économie seraient en outre envisageables. Par exemple, il serait probablement plus avantageux de prévoir un achat ou une location d'appareils au niveau national. Une coordination des formations devrait également permettre de réduire les coûts.

3.4.2.4 Aspects sociaux et psychologiques

Par rapport à la personne à protéger

Il convient de se référer aux explications du ch. 3.4.1.4. Dans le cadre de la surveillance active et de la surveillance active « plus », la personne à protéger doit s'attendre à recevoir une alerte, ce qui peut engendrer du stress pour elle. Il ressort de la littérature examinée qu'il est primordial de l'informer et de la sensibiliser. Il s'agit notamment d'expliquer les limites de la surveillance, dans quel délai une intervention est possible et comment la victime peut contribuer elle-même à renforcer sa protection. De plus, il faut veiller à ce que le service compétent intervienne rapidement et efficacement, en particulier au début de la surveillance active. La confiance de la victime dans le système judiciaire sera ainsi renforcée, ce qui pourra contribuer indirectement à l'aboutissement des procédures pénales (en évitant un retrait de la plainte pénale de la part de la victime).

Une étude²⁰ de 2019 ayant procédé à une première évaluation du modèle espagnol montre que dans le cadre d'une surveillance active une intervention est possible avant que la personne surveillée n'agresse la victime. Plusieurs études ont montré une amélioration de la qualité de vie et du sentiment de sécurité de la personne à protéger²¹.

Par rapport à la personne surveillée

En ce qui concerne la prévention de la récidive et les mesures d'accompagnement à mettre en place, il y a lieu de se référer aux explications du ch. 3.4.1.4.

Les résultats en matière de surveillance active avec un système GPS sont positifs. Il ressort d'une étude que les personnes surveillées n'ont presque jamais tenté de contacter la personne à protéger et qu'elles respectent mieux leurs obligations. Le modèle espagnol montre également des effets prometteurs. Néanmoins, il n'est toujours pas clair si la surveillance électronique a des effets positifs durables ou si ces derniers sont limités à la durée de la surveillance électronique.

En principe, la surveillance active et la surveillance active « plus » sont plus intrusives que la surveillance passive. Par exemple, il est possible de prévoir des interdictions géographiques étendues, ce qui soulève la question du caractère éthique d'une telle mesure. Les personnes surveillées pourraient être tentées de ne pas respecter certaines interdictions de séjourner

²⁰ Arenas Lorea, GPS Monitoring in Domestic Violence: The Spanish Experience, Journal of Offender Monitoring 2019, p. 17–26.

²¹ Erez Edna / Barra Peter R., Making Your Home a Shelter, Electronic Monitoring and Victim Re-entry in Domestic Violence Cases, The British Journal of Criminology 2007, p. 100 ss; Erez Edna / Barra Peter R. / Bales William D. / Gur Oren M., GPS Monitoring Technologies and Domestic Violence : An Evaluation Study, juin 2012.

dans un certain périmètre par exemple pour rencontrer des personnes de leur cercle social ou faire des achats.

En ce qui concerne la surveillance active « plus », on peut partir du principe que l'intervention policière a un effet dissuasif plus grand. Les personnes interrogées en Espagne indiquent qu'il est important de réagir très vite lors des premières alertes afin d'augmenter cet effet. Il est en outre essentiel que la personne dont émane la menace réalise qu'elle est surveillée. Quelques individus ont en effet l'habitude de tester le système pour déterminer s'ils sont vraiment surveillés.

Par rapport aux services impliqués

La surveillance active est perçue comme nécessitant une charge de travail élevée. Pour la surveillance active « plus », le nombre élevé d'alertes reçues en est probablement la cause. Si celles-ci ne signifient pas forcément un agissement illicite de la part de la personne surveillée (par exemple une fausse alerte pour des problèmes techniques), elles doivent néanmoins être traitées. Selon un représentant de la police interrogé dans le cadre de l'étude externe, les ressources à investir seraient élevées surtout dans le cadre de la surveillance active « plus » et il serait illusoire de penser qu'il est possible de suivre les mouvements d'une personne dans le cadre d'une surveillance électronique. Les personnes interrogées en Espagne sont néanmoins d'un autre avis. Celles-ci ne perçoivent pas la surveillance active comme une charge mais plutôt comme un soutien de leur travail. Dans les milliers de cas traités en matière de protection contre la violence, la surveillance électronique serait une grande aide.

3.4.3 Bouton d'alarme mis à disposition de la personne à protéger

3.4.3.1 Définition

Le bouton d'alarme est un appareil technique mis à disposition de la personne à protéger lui permettant d'appeler à l'aide lorsqu'elle est en danger. Le bouton d'alarme permet en règle générale de localiser la personne à protéger.

3.4.3.2 Aspects techniques

Les boutons d'alarme sont mis à disposition sous plusieurs formes : téléphones portables spéciaux, applications spécifiques pour les smartphones ou smartwatches. Les boutons d'alarme sont rattachés à la centrale de surveillance ou au service compétent à travers le réseau mobile. En appuyant sur le bouton, il est possible d'alerter la police, de contacter la centrale de surveillance, d'ouvrir un canal de communication, de débiter un enregistrement et/ou de transmettre la position de l'appareil ou d'autres informations. Le service compétent est normalement actif 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7.

Dans la plupart des cas d'application documentés, le bouton d'alarme est combiné avec la surveillance active. Au niveau technique, il est toutefois possible d'utiliser le bouton d'alarme de manière isolée. Le service alerté doit tout de suite être joignable ou pouvoir réagir immédiatement. La police neuchâteloise utilise par exemple déjà un tel système. L'utilisation isolée du bouton d'alarme peut constituer un poids important pour la personne à protéger car elle est la seule responsable pour lancer l'alerte. Le bouton d'alarme doit être actionné activement. La personne à protéger et la police ne sont pas informées lorsque la personne dont émane la menace s'approche. Ces aspects peuvent s'avérer problématiques en cas de nervosité de la personne à protéger (tremblement des mains, difficultés pour trouver l'appareil), d'état de choc ou en cas de violence soudaine et intense. Enfin, le bouton d'alarme n'est pas rattaché de manière fixe à la personne à protéger, de sorte qu'il peut être oublié à la maison

ou perdu. Au niveau des coûts, l'utilisation isolée d'un bouton d'alarme est toutefois plus avantageuse que lorsqu'elle est combinée avec une surveillance passive ou active.

La littérature examinée ainsi que les entretiens menés dans le cadre de l'étude externe montrent des résultats positifs. Le bouton d'alarme est relativement facile à utiliser et discret à porter. Il est largement utilisé dans certains États (Australie, Angleterre et Espagne). Le bouton d'alarme semble pouvoir être considéré comme une mesure efficace dans le contexte de la violence domestique. En premier lieu, il augmente la sécurité de la personne à protéger sans créer un lien permanent avec la personne dont émane la menace. Il permet ensuite de focaliser le travail de la police sur la personne en danger, en augmentant ainsi son sentiment de sécurité, en réduisant le risque que la violence se répète et en légitimant indirectement l'intervention policière. Une telle approche centrée sur la victime présente l'avantage que cette dernière sera vraisemblablement plus coopérante que la personne surveillée.

Idéalement, le bouton d'alarme doit être intégré dans un concept de protection global ou dans un système de gestion des menaces. Dans ce contexte, il est important de favoriser des solutions individuelles et de tenir compte des dynamiques spécifiques à la violence domestique.

Afin que l'utilisation des boutons d'alarme soit utile, les appareils techniques doivent être de haute qualité, fiables, discrets à porter et à activer. Leur utilisation doit également être simple. Il doit être clair que la personne à protéger peut choisir librement si elle souhaite disposer d'un bouton d'alarme et le porter sur elle. Elle doit en outre recevoir des instructions compréhensibles et pouvoir bénéficier d'un accompagnement professionnel. Les expériences faites montrent qu'il existe parfois des problèmes techniques et que certains appareils à un prix réduit ne se sont pas avérés fiables. A ce propos, l'étude relève qu'il est important que le bouton d'alarme fonctionne correctement en cas d'urgence et que la personne à protéger puisse s'y fier. Les conséquences d'un mauvais fonctionnement pourraient être graves et contreproductives (frustration, traumatisme, situations de danger aiguës ou atteintes contre la personne à protéger).

En ce qui concerne d'autres aspects techniques, il convient de se référer aux explications du ch. 3.4.1.2.

Dans le cadre d'une étude concernant l'utilisation d'un bouton d'alarme par les Metropolitan Police Services de Londres²², des temps de réaction basés sur le risque ont été définis. Lorsque le risque était plutôt bas, la police était censée intervenir en l'espace d'une heure ; si le risque était plus élevé en l'espace de 15 minutes. Ces temps de réaction ont en principe pu être respectés. Il ressort toutefois de l'étude que dans certains cas il n'était pas possible pour la police d'intervenir rapidement ou à temps. Les raisons suivantes ont été évoquées : la police ne disposait pas des ressources nécessaires sur place, les données concernant la localisation étaient imprécises, la personne à protéger avait entretemps quitté le lieu depuis lequel elle avait lancé l'alarme et/ou n'avait pas réagi aux appels de la police. Le bouton d'alarme avait parfois aussi été enclenché de manière involontaire. Les temps de réaction dans une ville telle que Londres ne peuvent pas être directement transposés en Suisse. L'étude a toutefois montré que même des interventions avec un temps de réaction plus long peuvent encore s'avérer utiles.

Des réserves concernant la possibilité de localiser la personne à protéger ont aussi été émises par les milieux policiers interrogés dans le cadre de l'étude externe. Ceux-ci ont

²² Natarajan Mangai, Police Response to Domestic Violence : A Case Study of TecSOS Mobile Phone Use in the London Metropolitan Police Service, Policing 2016, p. 378 ss.

notamment relevé qu'il existe des limites techniques et qu'il n'est pas possible de savoir exactement où la personne à protéger se trouve.

Plusieurs personnes au sein d'une même famille peuvent être dotées d'un bouton d'alarme. Ce dernier n'est toutefois pas une solution adaptée pour les enfants plus jeunes. Le bouton d'alarme peut être mis en place indépendamment du nombre de personnes pouvant constituer une menace. Il peut être enclenché à tout moment et n'est pas uniquement limité à la protection contre les dangers que représente une personne déterminée.

3.4.3.3 Aspects financiers

L'étude externe ne peut pas donner de chiffres précis mais uniquement quelques exemples. En effet, le montant des coûts varie en fonction de la solution trouvée dans le cas d'espèce.

Le système décrit dans le cadre de l'étude concernant l'utilisation d'un bouton d'alarme par les Metropolitan Police Services de Londres (TecSOS)²³ a engendré les coûts suivants :

- frais d'achat de £ 26'232.- (qui correspondent environ à CHF 38'500.- au taux de change moyen de fin 2015) pour 1'093 appareils ;
- environ 2'000 heures de travail en coûts de formation et d'instruction (pour la police et pour la personne à protéger) ;
- coûts mensuels estimés pour une utilisation sur deux ans de 100 appareils de £ 19'000.- (qui correspondent environ à CHF 27'000.- au taux de change mentionné ci-dessus).

Les coûts traditionnels du travail policier ne sont pas compris dans ces chiffres. L'étude susmentionnée relève toutefois que ces frais ne se différencient pas de manière considérable des coûts pour des appels d'urgence « traditionnels » dans le contexte de la violence domestique. Il est possible qu'un nombre supérieur d'appels soit adressé à la police et que parfois ces appels soient de fausses alertes. Les interventions peuvent toutefois être effectuées de manière plus simple et rapide si les éléments du dossier sont déjà connus par la police et si éventuellement un processus d'intervention a déjà été prédéfini.

Il ressort de l'étude susmentionnée qu'il est difficile de procéder à une appréciation des coûts des différentes composantes d'un système de surveillance électronique. Toutefois, les frais limités d'utilisation ne sont pas comparables aux conséquences supportées par la victime et la société lorsque des actes de violence domestique n'ont pas pu être évités. L'étude relève par exemple que durant la période examinée au moins sept personnes en danger de mort ont pu recevoir de l'aide de la part de la police.

Comme indiqué, le bouton d'alarme est normalement utilisé en combinaison avec une surveillance active. Il peut ainsi être renvoyé au ch. 3.4.1.3 en ce qui concerne l'impact d'une solution nationale sur le plan financier, des infrastructures et des ressources.

3.4.3.4 Aspects sociaux et psychologiques

Par rapport à la personne à protéger

Les sources internationales montrent de manière générale que les personnes à protéger ont fait des expériences positives avec le bouton d'alarme. Il est particulièrement important que ce dispositif puisse être facilement intégré dans le quotidien de la personne à protéger et

²³ Natarajan Mangai, Police Response to Domestic Violence : A Case Study of TecSOS Mobile Phone Use in the London Metropolitan Police Service, Policing 2016, p. 378 ss.

que celle-ci soit accompagnée par un service de surveillance professionnel. Les collaborateurs de la centrale de surveillance ainsi que de la police doivent être compétents et formés pour faire face aux dynamiques de la violence domestique, notamment par rapport aux comportements ambivalents que la personne à protéger peut avoir vis-à-vis de la personne dont émane la menace. La personne à protéger doit en outre être informée des possibilités techniques et pratiques existantes (comment fonctionne l'appareil, quels sont les temps de réaction, comment elle doit se comporter une fois qu'elle a lancé l'alerte, etc.). Elle doit être rendue attentive au fait que le bon fonctionnement du bouton d'alarme implique aussi une certaine vigilance et responsabilité de sa part.

L'étude souligne encore que le bouton d'alarme n'est pas forcément la solution adaptée pour chaque personne et pour chaque cas de violence domestique. Ces deux aspects doivent faire l'objet d'un examen attentif. Par ailleurs, le bouton d'alarme n'empêche pas la personne à protéger de prendre contact avec la personne dont émane la menace.

L'ensemble de ces mesures ne doivent pas seulement servir à assurer la protection de la personne à protéger mais aussi à créer en elle un sentiment de sécurité qui soit réaliste. Il faut entre autres éviter que la personne à protéger perde confiance en les autorités ou se sente frustrée.

Par rapport à la personne surveillée

Le bouton d'alarme peut en principe être utilisé indépendamment de la personne dont émane la menace, bien que cette solution semble être plus efficace si elle est intégrée dans un concept de protection global. Il existe peu de données au sujet des effets sur la personne surveillée. Une étude mentionne l'existence d'un certain effet dissuasif. L'intervention rapide de la police conduit en outre normalement à l'arrestation de l'agresseur.

Par rapport aux services impliqués

Lorsque la personne à protéger appuie sur le bouton d'alarme, il est nécessaire que la centrale de surveillance ou la police réagisse de manière immédiate et professionnelle. Cela implique la mise en place d'un système sophistiqué et le recours à des collaborateurs spécifiquement formés. Des études réalisées en Angleterre montrent qu'une utilisation à large échelle des boutons d'alarme dans le contexte de la violence domestique augmente l'efficacité de la police : les ressources sont mobilisées de manière plus efficiente, la criminalité est évitée de manière préventive et le grand nombre d'appels concernant la violence domestique est canalisé. En outre, d'autres urgences sans lien avec la personne surveillée peuvent être traitées.

3.4.4 Tracker mis à disposition de la personne à protéger et surveillance dynamique

3.4.4.1 Définition

Le tracker est un appareil qui est mis à disposition de la personne à protéger. Il doit être porté par cette dernière et l'informe lorsque la personne surveillée s'approche d'elle. La personne à protéger peut ainsi réagir, soit en s'éloignant, soit en appelant à l'aide ou en prenant contact avec la police. Les trackers fonctionnent soit de façon indirecte via des systèmes de localisation soit de façon directe avec le bracelet électronique de la personne dont émane la menace.

La notion de surveillance dynamique est souvent utilisée pour décrire la combinaison entre le tracker mis à disposition de la personne à protéger et la surveillance active (« plus »).

3.4.4.2 Aspects techniques

En ce qui concerne le type de technologie dans le cadre d'une surveillance dynamique, il est renvoyé aux informations évoqués sous ch. 3.4.2.2 au sujet de la surveillance active (« plus »). Parallèlement à ladite surveillance, un tracker est mis à disposition de la personne à protéger.

Les trackers peuvent aussi être utilisés de manière isolée, bien que ce soit dans le contexte d'une surveillance dynamique que ces instruments offrent les plus grandes possibilités. Le tracker indique, grâce à un système GPS, les données concernant les mouvements de la personne qui le porte. En règle générale, il est doté d'une puce utilisant la technologie RF qui échange des signaux avec l'appareil rattaché à la personne surveillée. Le système peut être programmé de telle sorte que la personne à protéger ou uniquement le service chargé de la surveillance reçoit une alarme lorsque la personne surveillée s'approche.

Les systèmes de surveillance dynamique peuvent être conçus de manière très différente. En Espagne par exemple, la personne à protéger est dotée d'un système de localisation ainsi que d'un système pour donner l'alarme. Ces appareils ne sont toutefois pas fixés sur elle.

Les trackers et la surveillance dynamique permettent en premier lieu de contrôler les interdictions géographiques. Des rayons avec des degrés d'urgence différents au niveau des alarmes peuvent être définis.

La surveillance dynamique peut être complétée avec un bouton d'alarme afin que la personne à protéger puisse donner l'alerte si la personne surveillée se rapproche trop d'elle. De cette manière, il est possible de mettre en contact rapidement la personne à protéger et la centrale de surveillance. Par exemple en Espagne, le bouton d'alarme permet une communication à plusieurs canaux. Des difficultés peuvent surgir en cas d'utilisation dans des petites communautés dans lesquelles il est plus probable que la personne à protéger et la personne surveillée se rencontrent par hasard. Si les périmètres surveillés doivent être suffisamment grands pour permettre à la centrale de surveillance et à la police de disposer d'assez de temps pour réagir, des zones interdites trop larges soulèvent des problèmes de proportionnalité de l'atteinte aux libertés de la personne surveillée.

Les zones interdites et les zones protégées peuvent être déterminées de telle manière à prendre en compte les lieux de séjour habituels de plusieurs personnes à protéger (domicile, lieu de travail, etc.). En Espagne, un tracker peut aussi être mis à disposition des enfants, en fonction de leur âge. L'Espagne introduira bientôt un système permettant de relier les trackers de plusieurs personnes à protéger au dispositif de la personne surveillée.

3.4.4.3 Aspects financiers

L'étude externe n'a pas pu approfondir la question des coûts car leur montant varie en fonction de la solution trouvée dans le cas d'espèce. A titre d'exemple, les coûts de la surveillance dynamique dans le canton de Lucerne sont les suivants :

- location annuelle d'un système GPS entre CHF 5'400 et 9'500.- pour deux appareils ;
- coûts annuels fixes, environ CHF 13'600.- pour deux appareils ;
- frais d'installation environ CHF 200.- par cas;
- frais forfaitaires pour le suivi du cas concret environ CHF 60.- par jour.

3.4.4.4 Aspects sociaux et psychologiques

Par rapport à la personne à protéger

Il ressort de la littérature que les systèmes de surveillance dynamique peuvent être considérés comme des refuges virtuels. A travers ces systèmes, il est possible de restituer à la personne à protéger sa liberté ainsi que son autodétermination ; elle peut être réintégrée progressivement dans la vie quotidienne. Le fait d'être informée lorsque la personne surveillée s'approche d'elle permet d'éviter l'effet surprise et peut créer un avantage au niveau du temps qui pourrait être décisif pour chercher de l'aide, fuir, prendre des mesures de protection, se préparer ou se cacher. Cet avantage peut en particulier s'avérer décisif dans les situations où la police ne peut pas réagir à temps. Par ailleurs, les systèmes de surveillance dynamique donnent une plus grande sécurité à la victime dans le cadre d'une procédure judiciaire et évitent un effet de victimisation secondaire. La victime pourra en effet plus facilement amener la preuve des comportements de la personne surveillée.

La surveillance dynamique pourrait toutefois aussi avoir des conséquences négatives sur le style de vie de la personne à protéger : le port d'un tracker crée pour la personne à protéger un lien avec la personne dont émane la menace. Vu que la personne à protéger n'est pas obligée de porter le tracker avec elle, un tel dispositif ne peut pas empêcher cette dernière d'avoir des contacts avec la personne dont émane la menace. Les systèmes de surveillance dynamique, les fausses alertes (par exemple en cas d'absence de réseau) et les dimensions du tracker peuvent constituer des facteurs d'inquiétude et de stress pour la personne à protéger. Les expériences faites en Espagne montrent toutefois que l'amélioration des systèmes a permis de réduire de manière considérable les fausses alertes.

Selon les représentants de la police espagnole, le sentiment de sécurité des personnes à protéger est plus élevé lorsqu'elles portent un tracker sur elles. Malgré certains inconvénients, les avantages d'un système de surveillance dynamique sont jugés prépondérants. Grâce à ce système, des interventions ont pu être effectuées avec succès. Dans l'ensemble, il est également indiqué que le recours à de tels dispositifs peut contribuer à ce que la personne auteure de violence domestique soit condamnée en encourageant la victime à affronter le procès.

La discussion avec les spécialistes espagnols a montré que les systèmes de surveillance dynamique et les trackers sont utilisés uniquement si la victime y consent. En effet, il est important que la personne à protéger coopère et soit prête à utiliser l'appareil. La surveillance dynamique ne fonctionne pas si la personne à protéger ne veut pas utiliser l'appareil ou si elle veut entrer en contact avec la personne dont émane la menace. Au début, le comportement de la victime était souvent un problème qui a pu néanmoins être résolu à travers une prise en charge au niveau technique et avec l'expérience. Plusieurs victimes hésitaient en outre à utiliser l'appareil en raison de l'alarme qui pouvait s'enclencher mais ont par la suite changé d'avis. Dans le cadre d'une évaluation, 95% des personnes à protéger ont relaté des expériences positives ; elles n'ont jamais ou rarement évoqué des effets stigmatisants du fait de devoir porter un appareil.

Une étude²⁴ relève clairement qu'un tracker mis à disposition de la personne à protéger peut être considéré comme éthique uniquement si, à travers ce système, celle-ci se sent moins vulnérable (absence de sentiment de revictimisation), mieux protégée et en sécurité à la

²⁴ Nellis Mike, Standards and Ethics in Electronic Monitoring, Handbook for Professionals responsible for the Establishment and the Use of Electronic Monitoring, 2015, p. 41

maison ou dans l'espace public. L'étude relève notamment que la personne à protéger ne devrait pas être contrainte ni convaincue de porter un tracker. Il doit s'agir uniquement d'une possibilité qui lui est offerte. Lors d'un alarme, l'étude mentionne comme bonne pratique le fait de soutenir d'abord la personne à protéger et de s'occuper ensuite de la personne dont émane la menace, à moins qu'il soit possible d'intervenir en même temps auprès des deux. De cette manière, il peut aussi être évité que la personne dont émane la menace soit alertée du fait que la personne à protéger s'est rapprochée d'elle.

La discussion avec une personne représentant un service d'exécution des peines a aussi montré que la mise en place d'une surveillance dynamique doit intervenir uniquement sur une base volontaire de la personne à protéger et sans contraintes extérieures. Si une telle surveillance est mise en place, elle peut augmenter de manière considérable la protection de la victime.

Les entretiens avec les centres de consultation pour l'aide aux victimes ont en revanche montré qu'il existe un certain scepticisme par rapport à la surveillance dynamique, notamment pour des motifs psychologiques concernant la personne à protéger. Au vu de ces réserves, des personnes représentant la police ont adopté une position critique par rapport à l'utilisation de ce type de surveillance.

Comme relevé dans le cadre la surveillance active et du bouton d'alarme, il est très important que la personne à protéger soit informée et accompagnée par des professionnels spécifiquement formés dans le domaine de la violence domestique.

Par rapport à la personne surveillée

Il est renvoyé aux explications concernant la surveillance passive (ch. 3.4.1.4) et le bouton d'alarme (ch. 3.4.3.4).

Par rapport aux services impliqués

La surveillance dynamique est sûrement le système le plus complexe et le plus exigeant, y compris en termes de ressources. Il est très important que les milieux politiques et la société soient conscients des possibilités et des limites de ce type de surveillance. Différents représentants d'autorités suisses ont relevé lors des interviews menées dans le cadre de l'étude externe qu'il existe de la part de l'ensemble de la population une attente à ce que toutes les violences soient évitées grâce à la technologie, ce qui n'est à leur sens pas possible.

Les études récentes en matière de surveillance électronique ainsi que les expériences faites en Espagne montrent toutefois qu'il est possible d'obtenir des résultats positifs avec la surveillance dynamique. Selon l'étude externe, l'idée directrice ne devrait dès lors pas être « la surveillance électronique ne permet pas d'éviter tous les actes de violence domestique » mais plutôt la suivante : « il est possible d'empêcher plus d'actes de violence avec la surveillance électronique que sans ce dispositif ». Une communication ouverte à ce sujet paraît opportune et semble s'avérer efficace en Espagne.

3.4.5 Autres applications

Les sources examinées montrent qu'il n'y a pas de nouveaux développements révolutionnaires. L'accent est surtout mis sur l'élargissement des formes d'application actuelles à travers de nouvelles solutions technologiques, sur l'intégration de la surveillance électronique dans un système global ainsi que sur une utilisation fiable et efficace de celle-ci.

Les nouvelles solutions technologiques sont par exemple l'utilisation généralisée de smartphones ou d'application pour smartphones. Il faut en outre s'attendre à des développements par rapport aux nouveaux systèmes de localisation (5G, nouveaux système satellitaire) et aux nouveaux appareils utilisés pour la personne dont émane la menace (implantations, senseurs transdermiques, smartwatches, etc.).

Un nouveau développement consiste également à exploiter les données collectées avec la surveillance électronique dans le cadre d'autres systèmes de surveillance ou de prévention comme par exemple le système social, le système de la santé ou les systèmes de gestion des menaces. Ces données sont examinées afin de prédire le comportement de la personne concernée et établir des profils de comportement ou de menace (« predictive driven approach »). Cette tendance concerne plutôt les systèmes anglo-américains mais se dessine aussi en Espagne et en Suisse dans certains domaines.

4 Conclusions et recommandations de l'étude externe

4.1 Conclusions de l'étude externe

4.1.1 Remarque préalable

Selon l'étude externe, il est difficile d'apprécier l'efficacité de la surveillance électronique, en particulier dans le contexte de la protection contre la violence domestique. Il existe en effet peu d'expériences en Suisse. L'utilisation de la surveillance électronique dans ce domaine n'est en outre pas la même dans d'autres contextes. De plus, la surveillance électronique est normalement intégrée dans un concept de protection global, de sorte qu'il est difficile d'en apprécier l'efficacité de manière isolée.

Les expériences faites à l'étranger peuvent servir d'orientation et de point de départ pour la Suisse. L'étude externe met en évidence les bonnes pratiques et donne des indications sur les éléments qui favorisent une bonne utilisation de la surveillance électronique. Les conclusions de l'étude externe correspondent à celles qu'on trouve dans d'autres études. Sur cette base, elles peuvent être considérées comme solides.

4.1.2 Vue d'ensemble aux niveaux national et international

De manière générale, il ressort de l'étude externe que des expériences positives en matière de surveillance électronique ont été faites en Suisse. Ces expériences concernent toutefois principalement le domaine de l'exécution des peines et des mesures. En effet, la Suisse n'a presque aucune expérience en matière d'utilisation de la surveillance électronique dans d'autres domaines. Au niveau international, l'utilisation de la surveillance électronique est en revanche plus répandue.

En ce qui concerne la surveillance électronique dans le contexte de la violence domestique, les expériences faites en Suisse (dans le cadre du projet pilote mené par le canton de Zurich) et au niveau international (notamment en Espagne) peuvent être considérées comme positives. Les coûts élevés relatifs à la surveillance active dans le cadre du projet pilote mené par le canton de Zurich pourraient constituer un inconvénient pour une application à large échelle. Les résultats provisoires de l'évaluation de ce projet montrent toutefois que ce type de surveillance peut s'avérer opportun pour les cas de harcèlement obsessionnel ou pour des jeunes pouvant présenter des menaces.

4.1.3 Fixation des objectifs et type d'utilisation

Afin que la surveillance électronique soit efficace, il est nécessaire, selon l'étude externe, de fixer des objectifs clairs et d'éviter des informations incorrectes ou des malentendus concernant les possibilités et les limites de son utilisation. Le recours à la surveillance électronique semble en outre s'avérer plus efficace lorsqu'il est adapté aux spécificités du cas concret.

Certaines personnes interviewées dans le cadre de l'étude externe ont émis des réserves en ce qui concerne l'utilisation de la surveillance active. Elles évoquent le risque de créer des fausses attentes et la question des coûts. La majorité des sources internationales examinées indiquent toutefois que la surveillance passive semble être moins adéquate dans le contexte de la violence domestique tout comme une surveillance active sans intervention immédiate de la police. Pour cette raison, la distinction entre surveillance active et surveillance passive plus est considérée comme peu pertinente. La combinaison entre différentes formes de surveillance électronique (comme par exemple la surveillance dynamique) peut quant à elle s'avérer efficace dans certains cas d'espèce et si certaines conditions sont respectées.

La majorité des personnes interviewées souhaite que la surveillance électronique soit mise à disposition comme une « boîte à outils » et que les différents moyens techniques puissent être combinés de manière flexible.

4.1.4 Stratégie globale

Selon les conclusions de l'étude externe, l'utilisation de la surveillance électronique semble plus efficace si elle est combinée avec des mesures d'accompagnement et si elle est intégrée dans un concept de protection global. Les tâches et les compétences des services impliqués doivent être définies de manière claire ; il y a lieu de désigner un service central compétent. Une communication étendue et proactive entre le service chargé de la surveillance et les personnes concernées (personne dont émane la menace, personne à protéger et ses proches) est indispensable, tout comme l'accompagnement de ces dernières.

A ce propos, l'étude externe relève que les cantons disposent de ressources personnelles et financières différentes, de sorte que les possibilités de lutter contre la violence domestique dans le cadre du travail de police préventif ne sont pas les mêmes dans tous les cantons. Les cantons ne disposent pas tous d'un système de gestion des menaces.

Plusieurs personnes interviewées ont évoqué la crainte de créer un faux sentiment de sécurité. Pour éviter une telle situation, le service central compétent devrait investir suffisamment de temps pour informer la personne concernée sur les possibilités et les limites de la surveillance électronique et pour réfléchir aux différents scénarios qui pourraient se présenter. L'utilisation de la surveillance électronique doit en outre être accompagnée par un service de surveillance professionnel et son personnel doit être formé de manière adéquate. Dans ce contexte, il est également essentiel que la personne à protéger dispose d'une personne de contact avec laquelle elle puisse construire une relation de confiance. La personne à protéger doit pouvoir se sentir prise au sérieux par le service chargé de la surveillance et compter sur une réaction immédiate et professionnelle de sa part non seulement en cas de comportement illicite de la personne surveillée mais aussi en cas de fausse alerte.

4.1.5 Possibilités techniques et limites

Les sources examinées mettent en évidence certaines limites techniques de la surveillance électronique. Au vu du développement technologique, les expériences faites avec des moyens techniques désormais obsolètes ne doivent toutefois pas être surestimées. Grâce

aux nouveaux développements, différentes limites techniques ont en effet pu être éliminées.

4.1.6 Ressources

Selon les conclusions de l'étude externe, la mise en place d'une centrale de surveillance au niveau national est indispensable pour pouvoir gérer les différentes données collectées dans le cadre d'une surveillance électronique active ou dynamique. En l'absence d'une centrale de surveillance nationale, il paraît peu réaliste qu'un canton puisse mettre en place une surveillance électronique avec possibilité d'intervention immédiate de la police. La seule option serait que les cantons souhaitant utiliser la surveillance active s'unissent dans un projet de coopération autonome ou qu'un canton mette en place une centrale de surveillance à laquelle les autres cantons pourraient se rattacher.

Il ressort de l'étude externe que les expériences faites en Espagne contredisent les réserves formulées par les personnes interviewées concernant les ressources financières et en personnel à investir ainsi que par rapport aux temps de réaction de la police. Comme pour tout appel d'urgence, il s'agit d'intervenir le plus rapidement possible. Dans le cadre de la surveillance électronique, il est également possible de prendre d'autres mesures comme par exemple d'entrer en contact avec la personne dont émane la menace. Même dans les cas où le temps d'intervention pourrait être plus long, la personne à protéger pourrait par exemple être avertie du fait que la personne surveillée s'est rapprochée d'elle et prendre ainsi d'autres mesures pour sa sécurité.

4.1.7 Sécurité

Selon les sources internationales examinées et contrairement à l'avis répandu en Suisse, l'étude externe arrive à la conclusion que l'utilisation de la surveillance électronique semble être généralement plus efficace lorsque le risque de récidive est élevé. Dans le cadre du modèle espagnol, la surveillance électronique est principalement utilisée quand le risque est considéré comme très élevé.

De manière générale, l'étude externe relève que la surveillance électronique ne peut pas garantir une sécurité absolue, comme c'est le cas pour presque toutes les mesures de protection. Toutefois, la surveillance électronique, combinée avec des mesures d'accompagnement, peut augmenter la sécurité (de manière objective et subjective) et réduire le risque de violation des prescriptions et d'atteintes ainsi que les temps de réaction. Les formes de surveillance électronique dynamique peuvent en particulier renforcer le sentiment de sécurité de la personne à protéger.

Selon l'étude externe, l'accent doit être mis sur la personne à protéger et non pas sur la personne dont émane la menace. Ce changement de perspective relativise l'importance d'une surveillance permanente et ininterrompue de cette dernière. Le but principal de la surveillance électronique doit être d'éviter la mise en danger de la personne à protéger.

Selon l'étude externe, le succès de la surveillance électronique ne doit pas être mesuré en termes de rapport entre coûts et utilité. Empêcher la violence domestique est un devoir de l'État et une priorité politique. Les personnes à protéger doivent être autorisées à vivre leur vie, comme elles l'entendent.

4.1.8 Aspects constitutionnels et éthiques

L'utilisation de la surveillance électronique par l'État constitue une atteinte importante aux libertés fondamentales de l'individu (voir ch. 5.2). Les moyens techniques envisageables doivent donc être examinés au regard des exigences constitutionnelles et sociales. A cette

fin, il y a lieu notamment de distinguer les questions techniques (comment peut-on renforcer la protection de la personne concernée sur le plan technique?) de celles concernant l'appréciation des moyens utilisés d'un point de vue juridique et/ou éthique. De manière générale, des interconnexions entre la surveillance électronique et d'autres systèmes informatiques devraient être évitées. Aux niveaux constitutionnel et social, de telles interfaces peuvent être problématiques car elles permettent de collecter beaucoup de données personnelles qui peuvent ensuite être utilisées afin de prédire certains comportements. De telles opérations sont d'autant plus délicates si des acteurs du secteur privé y prennent part.

4.1.9 Privatisation

L'étude externe met en évidence certains aspects à prendre en compte lorsque l'État fait appel à des prestations offertes par des privés, comme par exemple la création et la location des dispositifs techniques ou l'exploitation d'une centrale de surveillance. Il s'agit notamment de veiller à la coordination des différentes activités, à la protection des données personnelles des personnes surveillées et au respect de standards de qualité des prestations offertes. Il est important que les tâches assumées par les acteurs privés ne remplacent pas l'activité de l'État ou de la police mais qu'elles la complètent lorsque cela s'avère indispensable.

4.2 Recommandations de l'étude externe

Sur la base des résultats de l'étude externe, les recommandations suivantes ont été formulées :

1. Le recours à la surveillance électronique en matière de protection contre la violence domestique devrait avoir pour principal objectif de renforcer la protection, l'autonomie, la liberté de mouvement, la qualité de vie et le sentiment de sécurité de la personne à protéger.
2. La configuration de la surveillance électronique dans le contexte de la violence domestique devrait constamment tenir compte de la perspective de la personne à protéger et servir au renforcement de sa protection, de son autonomie, de sa liberté de mouvement et de sa qualité de vie. Elle ne devrait pas se concentrer exclusivement sur la surveillance de la personne dont émane la menace.
3. L'introduction en Suisse de la surveillance électronique dans le contexte de la violence domestique devrait s'inspirer des systèmes qui ont fait leurs preuves dans d'autres pays, en particulier du modèle espagnol (notamment en ce qui concerne le concept de protection global, la possibilité d'une surveillance dynamique, l'existence d'une centrale de surveillance spécialisée, des solutions adaptées au cas d'espèce et un accès permanent à une personne de contact pour la personne à protéger).
4. La surveillance électronique en matière de protection contre la violence domestique devrait être un élément d'un concept de protection global de la personne à protéger et son usage devrait toujours se baser sur la poursuite d'un objectif clair.
5. Lors de la mise en œuvre de la surveillance électronique en tant que partie intégrante d'un concept de protection global, il y a lieu de garantir que le cas soit clairement attribué et qu'une personne formée en matière de protection contre la violence soit désignée en tant que point de contact pour les personnes concernées.

6. En ce qui concerne la technologie à utiliser pour la surveillance électronique en matière de violence domestique, il conviendrait de mettre à disposition une surveillance active de la personne dont émane la menace, combinée avec un tracker et un bouton d'alarme pour la personne à protéger (y compris avec l'option d'une communication à plusieurs canaux). Il y a lieu de décider en fonction de chaque cas d'espèce quel type de surveillance entre en considération. Dans tous les cas, la personne à protéger devrait être équipée d'un appareil uniquement sur une base volontaire. La surveillance active assortie d'un tracker ou d'un bouton d'alarme pour la personne à protéger devrait être utilisée notamment dans le cadre de l'application de l'art. 28c CC.
7. En ce qui concerne la mise en œuvre technique d'applications de surveillance électronique en Suisse, il conviendrait de trouver une solution qui peut être modulée, élargie et développée. Le but est d'éviter que des décisions concernant des techniques ou des systèmes ne limitent l'usage de la surveillance électronique dans le contexte de la violence domestique ou n'entraînent des coûts élevés en cas de modifications.
8. En ce qui concerne les prochains travaux (mise en œuvre de l'art. 28c CC, examen de l'usage de la surveillance électronique dans le domaine de la prévention policière, applications techniques, etc.), il conviendrait d'avancer par étapes en réalisant un projet pilote dans plusieurs cantons, qui serait suivi d'une évaluation scientifique.
9. Afin de mieux comprendre la mise en œuvre du système espagnol et de mettre sur pied un modèle d'essai, il conviendrait d'organiser aussitôt que possible un workshop avec les personnes interrogées en Espagne.

5 Appréciation du Conseil fédéral

5.1 Appréciation globale des résultats de l'étude externe

Le Conseil fédéral partage les conclusions de l'étude externe selon lesquelles la Suisse doit approfondir ses connaissances et acquérir des expériences en matière de surveillance électronique dans le contexte de la violence domestique. Le Conseil fédéral constate néanmoins que les cantons ont entrepris des démarches dans ce domaine à travers leurs travaux pour mettre en œuvre non seulement le nouvel art. 28c CC, mais aussi pour lancer un projet pilote intercantonal visant à mettre un bouton d'alarme à la disposition des victimes moyennant leur consentement, comme le prévoit le champ d'action no 4 de la feuille de route du 30 avril 2021. Le Conseil fédéral salue dès lors ces démarches et encourage les cantons à poursuivre leurs travaux et leurs efforts dans cette direction.

Le Conseil fédéral estime que la surveillance électronique peut contribuer à renforcer la protection des victimes pour autant qu'elle soit intégrée dans un concept de protection global (voir ch. 5.3.3) et combinée avec d'autres mesures telles qu'un système de gestion des menaces efficaces et un accompagnement tant de la victime que de la personne auteure par du personnel spécifiquement formé. Dans ce contexte, il est essentiel que les différentes mesures soient coordonnées de manière efficace entre les différentes autorités ou institutions impliquées. Les centres de consultation pour l'aide aux victimes, les maisons d'accueil, les centres de consultation pour les personnes auteures de violences ainsi que les organisations non gouvernementales concernées doivent être associés de manière adéquate. Le Conseil fédéral est également de l'avis que le recours à un tracker ou à un bouton d'alarme présente un intérêt particulier pour la victime car elle peut appeler à l'aide plus facilement.

Comme le relève l'étude externe, il est néanmoins essentiel que les différents acteurs connaissent les possibilités et les limites de l'utilisation de la surveillance électronique. Il faut

notamment éviter de créer de faux sentiments de sécurité en assurant une information étendue des personnes concernées et en mettant à disposition du personnel formé de manière adéquate. S'il est crucial qu'une réponse et une réaction puissent, si nécessaire, intervenir très rapidement, la garantie que la police puisse, dans chaque cas, empêcher la commission d'une infraction n'est pas absolue. Par contre, la surveillance électronique, en particulier sous sa forme active, peut contribuer à réduire les risques d'actes de violence domestique. Le sentiment de sécurité de la personne à protéger peut en outre être renforcé par ce biais.

La surveillance électronique, en particulier la surveillance active, a des conséquences financières dont il y a lieu de tenir compte. Ces conséquences sont en revanche plus limitées en cas d'utilisation isolée de boutons d'alarme. Dans ce contexte, le lancement de projets pilotes permettrait de déterminer de manière plus précise les coûts de mise en œuvre. Afin de limiter ces derniers, le Conseil fédéral salue le fait que la majorité des cantons se soient réunis dans l'association EM pour développer une solution commune.

En ce qui concerne l'utilisation de la surveillance électronique dans des cas de violence domestique à haut risque, il est essentiel de déterminer dans chaque cas concret si un tel dispositif est approprié ou si des mesures plus incisives doivent être prises telles que des mesures de contrainte dans le cadre de la procédure pénale. Dans chaque cas, il y a lieu de procéder à un examen de la proportionnalité de la mesure et donc à une évaluation des risques. Celle-ci doit être effectuée par des personnes compétentes et formées et tenir compte de la situation de la personne dont émane la menace, de la victime et de la dynamique existant entre celles-ci.

La protection des données personnelles est aussi un aspect important dont il y a lieu de tenir compte (art. 13, al. 2, de la Constitution fédérale [Cst.]²⁵). Dans la mesure où les autorités cantonales compétentes sont amenées à traiter des données personnelles concernant la personne à surveiller ou la personne à protéger dans le cadre d'un système de surveillance électronique, il leur incombe de respecter les exigences de droit cantonal en matière de protection des données personnelles, y compris lorsqu'elles traitent ces données en exécution du droit fédéral.

Enfin, le Conseil fédéral relève que le monopole de la puissance publique est l'un des attributs essentiels de l'État. La privatisation de certaines tâches publiques peut donc remettre en question le fondement de l'État ou du moins sa légitimité. Elle doit donc être envisagée uniquement pour des tâches marginales. Quant à la délégation de tâches publiques à des particuliers, elle se heurte également à des limites strictes même si elle va moins loin que la privatisation, puisque les tâches déléguées n'échappent pas entièrement à la responsabilité de l'État. Conformément à la répartition des compétences entre Confédération et cantons, ces derniers sont compétents en matière de prévention et de protection contre la violence domestique. En cas de délégation d'une tâche de sécurité à un particulier, elle ne sera envisageable que s'il existe une base légale suffisante en droit cantonal.

5.2 Appréciation du besoin de légiférer

La surveillance électronique d'une personne constitue une atteinte à certains droits fondamentaux tels que sa liberté de mouvement (art. 10, al. 2, Cst.) et la protection de sa sphère privée (art. 13 Cst.). Ces droits peuvent néanmoins être restreints conformément aux exigences de l'art. 36 Cst. Le recours à la surveillance électronique, y compris dans le contexte

de la violence domestique, doit donc reposer sur une base légale, être justifié par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui et respecter le principe de proportionnalité.

Le Conseil fédéral arrive à la conclusion qu'il n'existe pas de besoin de légiférer au niveau fédéral. Les bases légales du droit civil et du droit pénal relatives à la surveillance électronique permettent aux autorités compétentes d'ordonner une surveillance électronique. Elles sont en outre formulées de telle manière que les cantons peuvent décider dans le cadre de leur compétence d'exécution le type de surveillance électronique passive ou active à mettre en place.

Au niveau cantonal, il incombe aux cantons d'examiner s'il est nécessaire de créer des bases légales dans leurs législations sur la protection contre la violence pour qu'une surveillance électronique puisse être ordonnée et qu'un tracker ou un bouton d'alarme puissent être proposés à la personne à protéger sur cette base. Dans ce contexte, il y aurait lieu de déterminer quelle serait l'autorité compétente et ses possibilités d'intervention, quelle serait la procédure applicable et comment serait réglée la question du contrôle judiciaire de la mesure.

Le Conseil fédéral salue dès lors les travaux entrepris par la CSVD afin de déterminer les standards qu'une législation cantonale doit remplir pour garantir une protection efficace de la victime comme le prévoit le champ d'action no 10 de la feuille de route du 30 avril 2021. De l'avis du Conseil fédéral, cet examen devra également permettre aux cantons de définir les bases légales cantonales nécessaires pour ordonner une surveillance électronique dans le contexte de la violence domestique, le cas échéant dans le cadre d'un projet pilote dans ce domaine.

5.3 Examen des recommandations de l'étude externe

S'appuyant sur les considérations ci-dessus et sur l'avis exprimé par le groupe d'accompagnement, le Conseil fédéral a examiné les recommandations formulées dans le cadre de l'étude externe et en a conclu ce qui suit.

5.3.1 Améliorer la protection et la qualité de vie de la personne à protéger (recommandation no 1) et configurer la surveillance électronique au regard de sa perspective (recommandation no 2)

Le Conseil fédéral est aussi de l'avis que la surveillance électronique doit avoir pour objectif d'améliorer la protection et la qualité de vie de la personne à protéger. Cette dernière et son entourage (notamment les enfants) doivent être au centre du concept de protection et leur perspective doit être prise en compte lors de la configuration de la surveillance électronique.

L'accompagnement de la personne surveillée doit également être pris en considération afin qu'elle soit au fait des conséquences qu'elle encourt en cas de violation de ses obligations. Un tel accompagnement peut également favoriser l'acceptation de la mesure par la personne surveillée.

5.3.2 S'inspirer des expériences étrangères (recommandation no 3) et organiser un workshop avec des spécialistes espagnols (recommandation no 9)

Le Conseil fédéral a pris connaissance avec grand intérêt des expériences positives de l'Espagne. Si le modèle espagnol constitue une source précieuse d'informations, il ne peut toutefois pas être transposé tel quel à la Suisse dont le système fédéral, l'organisation judiciaire et le droit policier présentent des différences importantes par rapport à l'Espagne.

Afin d'acquérir des connaissances complémentaires aux résultats de l'étude externe, le Conseil fédéral salue la décision du comité de la CCDJP d'organiser un voyage d'étude au début de l'année 2022 afin qu'une délégation suisse puisse rencontrer des représentants des autorités espagnoles et avoir des échanges. Cette initiative met en œuvre la recommandation de l'étude externe.

5.3.3 Intégrer la surveillance électronique en tant qu'élément d'un concept de protection global (recommandation no 4)

De l'avis du Conseil fédéral, la surveillance électronique doit s'insérer dans un ensemble de mesures plus large. En effet, il est primordial de disposer d'un système de gestion des menaces répondant à des standards de qualité, d'accompagner de manière adéquate la victime et d'assurer un suivi de la personne auteure de violence. La formation et la sensibilisation de tous les acteurs concernés (par exemple police, ministères publics, tribunaux) au phénomène de la violence domestique est également un aspect essentiel tout comme la coordination conjointe et efficace des mesures entre toutes les autorités et institutions impliquées. Ces différents aspects figurent du reste également dans la feuille de route sur la violence domestique adoptée par la Confédération et les cantons le 30 avril 2021 (voir ch. 1.3.2).

5.3.4 Garantir un accès permanent à une personne de contact (recommandation no 5)

Le Conseil fédéral a examiné la mesure préconisée par l'étude externe de garantir à la personne à protéger un accès permanent à une personne de contact.

De manière générale, le Conseil fédéral estime que l'accompagnement de la personne à protéger est un aspect essentiel du concept de protection global. Celle-ci doit notamment être soutenue d'un point de vue psycho-social par des professionnels connaissant les dynamiques de la violence domestique comme par exemple les centres de consultation pour l'aide aux victimes ou les maisons d'accueil.

Si les cantons devaient décider de prévoir une personne de contact dans le domaine de la surveillance électronique, il y aurait lieu d'examiner à quelle autorité celle-ci devrait être rattachée, quelle devrait être sa formation et quelles seraient les ressources nécessaires pour mettre en place un tel service. Les conséquences financières devraient être examinées au regard du nombre de cas d'application et du type de moyens techniques utilisés.

5.3.5 Recourir à une surveillance électronique dynamique (recommandation no 6) et lancer un essai pilote intercantonal (recommandation no 8)

Le Conseil fédéral est de l'avis que la surveillance électronique active combinée avec un tracker et un bouton d'alarme pour la personne à protéger peut renforcer la protection de cette dernière. Comme relevé dans le cadre de l'étude externe, celle-ci ne peut être équipée d'un tel appareil que si elle a préalablement donné son consentement.

Le Conseil fédéral juge opportun de procéder par étapes et considère que l'instrument du projet pilote est la solution à préconiser dans un premier temps pour pouvoir acquérir des expériences en matière de surveillance électronique et évaluer de manière concrète les aspects techniques, financiers et socio-psychologiques de son utilisation. Les projets pilotes que les cantons prévoient de lancer concernant le bouton d'alarme représentent un premier pas à saluer et pourront donner des indications plus concrètes sur l'efficacité des différentes technologies.

5.3.6 Utiliser des solutions techniques modulables (recommandation no 7)

Le choix des moyens techniques à utiliser en matière de surveillance électronique relève de la compétence des cantons. Comme indiqué sous ch. 1.4.1, l'association EM a ainsi décidé en novembre 2020 d'acquérir un système de surveillance électronique passive pour l'ensemble des cantons membres. Pour ces derniers, il est en effet essentiel d'exploiter les technologies disponibles de manière optimale et de recourir à une solution commune pour limiter les coûts. A l'instar de l'étude externe, le Conseil fédéral est de l'avis que le système de surveillance électronique utilisé doit être conçu de telle manière à ce qu'il puisse être adapté à l'évolution des nouvelles technologies sans entraîner des coûts excessifs. Il faut en effet éviter une obsolescence technologique du système.

Il relève de la compétence des cantons de déterminer la solution technique pour mettre en œuvre la surveillance électronique. Le Conseil fédéral salue dès lors leur décision d'acquérir une technologie compatible avec une surveillance active. Le choix de la solution technique doit dans tous les cas s'opérer au regard de la finalité poursuivie, à savoir le renforcement de la protection des victimes de violence domestique.

6 Conclusions du Conseil fédéral

Sur la base du présent rapport, le Conseil fédéral salue les travaux en cours au niveau cantonal en matière de surveillance électronique dans le contexte de la violence domestique et préconise leur poursuite. Il recommande aux cantons d'intégrer les résultats de l'étude externe et du présent rapport dans leurs réflexions futures. Il a en outre chargé le DFJP de suivre, en collaboration avec la CCDJP, les travaux des cantons et de l'informer des développements d'ici la fin de 2023.