

Schweizerische Zeitschrift
für Asylrecht und -praxis

Revue suisse pour la pratique
et le droit d'asile

4/2020

Istanbul-Konvention und die Schweiz / Convention d'Istanbul et la Suisse

2 EDITORIAL/ÉDITORIAL

ABHANDLUNGEN/DÉVELOPPEMENTS

3 Heide Jimenez Dávila

Bedürfnisgerechte Unterbringung in den Bundesasylzentren: Entwicklungen am Beispiel von Frauen und unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden

10 Lucia Della Torre

La pratique suisse concernant les « motifs de fuite spécifiques aux femmes » à la lumière de la Convention d'Istanbul

16 Anis Kaiser

Requérant.e.x.s d'asile LGBTIQ+ : Les enjeux principaux des demandes d'asiles pour motifs d'OSIEGCS

INFORMATIONEN/INFORMATIONS

22 Cloé Maire

Une protection effective pour toutes et tous en cas de violences conjugales

26 Louise Hooper

The Istanbul Convention: An aid to developing a practical understanding of the protection requirements of refugee women?

30 Tina Büchler, Julia Egenter und Anne-Laurence Graf-Brugère

Gendersensible Unterbringung von Frauen aus dem Asylbereich – zur Situation in den Kantonen

Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH
L'Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR
www.osar.ch



Stämpfli Verlag AG

Die Istanbul-Konvention und die Schweiz

Die von fast allen 47 Mitgliedsstaaten gezeichnete Istanbul-Konvention des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt wurde mittlerweile von 34 Staaten, darunter auch der Schweiz, ratifiziert. Sie ist damit in diesen Staaten geltendes Recht. Mit ihr liegt ein auf praktischen Erfahrungen ebenso wie auf wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhendes umfassendes Regelwerk zur erfolgreichen Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen vor.

Weltweit ist mindestens jede dritte Frau auf die eine oder andere Weise von Gewalt betroffen. Gewalt in der Partnerschaft, sexualisierte Gewalt, Genitalverstümmelung und viele weitere Formen von geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen stellen schwere Menschenrechtsverletzungen dar und sind sowohl Folge der historisch gewachsenen ungleichen Machtverhältnisse zwischen Männern und Frauen als auch einer der Faktoren, die diese Machtungleichheit weiterhin aufrechterhalten. Migrantinnen mit und ohne Papiere und Asylbewerberinnen sind dabei besonders stark betroffen. Für sie besteht nicht nur ein erhöhtes Risiko, Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt zu werden, sie müssen oft auch zusätzliche Hindernisse überwinden um einen Weg aus der Gewalt zu finden.

Daher sieht die Istanbul-Konvention ausdrücklich vor, dass ihre Vorgaben unabhängig vom aufenthaltsrechtlichen Status auf alle Frauen angewendet werden müssen. Außerdem verbietet sie die Zurückweisung schutzbedürftiger Opfer von Gewalt gegen Frauen und verlangt, dass Aufnahmeverfahren und Hilfsdienste geschlechtersensibel organisiert sein müssen. Das bedeutet z.B. die Ermittlung von Opfern von Gewalt gegen Frauen zu einem frühestmöglichen Zeitpunkt und angemessene Reaktion hierauf, separate Unterbringung von allein reisenden Frauen, getrennte Toiletten, Schutz durch geschultes Wachpersonal etc.

Allein mit der Ratifizierung und damit der Umsetzung in nationales Recht ist es natürlich noch nicht getan. Um die Mitgliedsstaaten bei der Erfüllung ihrer vertraglichen Pflichten zu unterstützen wurde ein Monitoringmechanismus eingerichtet. Die aus 15 unabhängigen Fachleuten bestehende Expert*innengruppe GREVIO überprüft die Umsetzung der Konvention in den einzelnen Mitgliedsstaaten, zeigt Nachbesserungsbedarfe auf und gibt praktische Ratschläge. Die Prüfung durch GREVIO erfolgt anhand von Berichten der Regierung des betreffenden Staates und dessen Nichtregierungsorganisationen sowie im Rahmen des Besuchs einer GREVIO-Delegation vor Ort. Für die Schweiz müssen die Berichte voraussichtlich bis Frühjahr 2021 abgegeben sein. Sowohl bei der Erstellung dieser Berichte als auch im Rahmen des Länderbesuchs, der in der Schweiz für Herbst 2021 vorgesehen ist, ist daher eine aktive Beteiligung möglichst vieler mit der Thematik befassten Gruppen und Einrichtungen gefragt. Am Ende eines fast zwei Jahre dauernden Prozesses verabschiedet GREVIO unter Berücksichtigung aller Erkenntnisse einen Bericht mit Kritik, Anregungen und Verbesserungsvorschlägen, in dem die Situation von Migrantinnen und Asylbewerberinnen stets einen wichtigen Punkt darstellt. Der Bericht muss im Parlament des jeweiligen Staates und im zuständigen Ausschuss des Europarats diskutiert und im Internet veröffentlicht werden und beeinflusst so auf vielfältige Weise die politische Gestaltung in dem jeweiligen Mitgliedsstaat.

GREVIOs Arbeit in Kooperation mit allen beteiligten Einrichtungen trägt damit zur Verbesserung der Situation von Frauen, gerade auch von Migrantinnen und Asylbewerberinnen bei, und dies erwarten wir auch von dem anstehenden Monitoringprozess für die Schweiz.

Die weiteren Beiträge dieser Ausgabe werfen ein Licht auf die vielfältigen Facetten dieses wichtigen Themas.

Sabine Kräuter-Stockton, Oberstaatsanwältin,
Mitglied von GREVIO

Impressum

Redaktion/Rédaction

Martina Caroni, Lucia Della Torre, Denise Efionayi, Nula Frei, Constantin Hruschka, Stephanie Motz, Fanny Matthey, Thomas Segessenmann, Barbara Graf.

Mitarbeitende dieser Nummer/Collaborateurs de ce numéro

Tina Büchler und Julia Egenter, Wissenschaftliche Mitarbeiterinnen Universität Bern, Interdisziplinäres Zentrum für Geschlechterforschung (IZFG); Lucia Della Torre, juriste à l'OSAR; Anne-Laurence Graf-Brugère, collaboratrice scientifique domaine migration, CSDH, Université de Neuchâtel; Louise Hooper, barrister at Garden Court Chambers, London UK; Heide Jimenez Dávila, Fachreferentin im Staatssekretariat für Migration (SEM); Anis Kaiser, en charge de la coordination d'Asile LGBT, Genève; Sabine Kräuter-Stockton, Oberstaatsanwältin, Mitglied von GREVIO; Cléo Maire, Travailleuse sociale et mandataire en droit des étrangers au Service social pour les immigré-e-s –La Fraternité du CSP Vaud, membre du Groupe de travail romand: «Femmes migrantes & Violences conjugales», membre de la commission LAVI du Can-ton de Vaud.

Herausgeberin/éditeur par

Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH, Organisation Suisse d'Aide aux Réfugiés OSAR. Die Redaktion entscheidet unabhängig über die Publikation von Beiträgen. La rédaction est indépendante quant au choix de publications.

Abonnementspreis jährlich/Prix d'abonnement annuel

CHF 65.– für vier Nummern, CHF 65.– pour 4 numéros
Die Preise verstehen sich inkl. 2,5% MWSt., zuzüglich CHF 10.– Versandkosten

Abonnements/Abonnements

Stämpfli Verlag AG, Periodika, Wölflistrasse 1, Postfach, CH-3001 Bern, Telefon +41 (0)31 300 63 25, E-Mail: zeitschriften@staempfli.com

Druck/Impression

Stämpfli AG, Bern

Verlag/Editeur

Stämpfli Verlag AG, Wölflistrasse 1, Postfach, CH-3001 Bern

Alle Urheber- und Verlagsrechte an dieser Zeitschrift und allen ihren Teilen sind vorbehalten. Nachdruck, Vervielfältigung, Mikroverfilmung, Übernahme auf elektronische Datenträger und andere Verwendungen jedes Teils dieser Zeitschrift bedürfen der Zustimmung des Verlages.

Tous les droits d'auteur et d'édition sur cette revue et sur chacune de ses parties sont réservés. La réimpression, la reproduction, la mise sur microfilm, l'enregistrement sur un support électronique de données, ainsi que toute autre forme d'exploitation de chacune des parties de cette revue sont soumis à l'autorisation de l'éditeur.

© Stämpfli Verlag AG Bern, 2020
2673-4044 (online), 1422-8181 (print)

Heide Jimenez Dávila*

Bedürfnisgerechte Unterbringung in den Bundesasylzentren: Entwicklungen am Beispiel von Frauen und unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden

Résumé

En date du 1^{er} mars 2019, la loi révisée sur l'asile (LASi, RS 142.31) est entrée en vigueur, et des procédures d'asile accélérées ont été introduites dans toute la Suisse. Lors de la refonte du cadre législatif et réglementaire du domaine de l'asile, la Confédération a accordé une attention particulière aux besoins des personnes vulnérables. Le présent article examine comment les conditions d'hébergement des femmes et des filles, ainsi que l'encadrement des requérants mineurs non-accompagnés (RMNA) ont été adaptés dans les centres fédéraux d'asile (CFA) afin de réduire les facteurs de vulnérabilité spécifiques à ces deux groupes de personnes. En outre, il décrit comment l'accès aux soins de santé étendu et la mise en œuvre de concepts de prévention de violence dans les CFA constituent des mécanismes de soutien et de protection pour l'ensemble des requérant-e-s d'asile.

I. Vorbemerkung

Am 1. März 2019 trat das revidierte Asylgesetz (AsylG, SR 142.31) in Kraft, und die beschleunigten Asylverfahren wurden schweizweit eingeführt. Diese grundlegende Reform war von der Bevölkerung im Juni 2016 mit über 66 Prozent gutgeheissen worden. In den beschleunigten Verfahren gelten kurze Fristen, und Asylsuchende erhalten vom ersten Tag an die Unterstützung durch eine unentgeltliche Rechtsvertretung. Deshalb sind die Asylsuchenden für die ganze Verfahrens- und Vollzugsdauer in Zentren des Bundes untergebracht.

Bereits im Kommentar zur Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren (Neustrukturierung des Asylbereichs) hat das Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) im Mai 2018 festgehalten, dass «auch im Rahmen der beschleunigten Asylverfahren [...] den Bedürfnissen vulnerabler Personen (z. B. Opfer von Menschenhandel, LGBTQI Personen, Frauen) in der Praxis des SEM weiterhin eine hohe Priorität eingeräumt werden [muss]. So sollen [nach wie vor] im Rahmen einer Einzelfallprüfung jeweils geeignete Massnahmen getroffen sowie eine adäquate Unterbringung für die betroffenen Personen vorgesehen werden. Insbesondere soll auch das eingesetzte Personal (z. B. Mitarbeitende SEM sowie Pflegefach- und Betreuungspersonen) bezüglich

der Erkennung und Identifizierung solcher Personengruppen geschult und sensibilisiert werden.»¹

Rechnung getragen wird diesem Grundsatz der Einzelfallprüfung einerseits im Handbuch «Asyl und Rückkehr», einem zentralen Arbeitsmittel für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Staatssekretariats für Migration (SEM). Es enthält die wichtigsten Informationen zu besonderen verfahrens- und rückkehrspezifischen Themen und berücksichtigt die einschlägigen rechtlichen Bestimmungen sowie die Lehre, Rechtsprechung und Praxis.

Vom oben genannten Grundprinzip des prioritären Schutzes vulnerabler Asylsuchender ist andererseits auch die Verordnung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen (SR142.311.23) betroffen, welche auf den 1. März 2019 hin grundlegend überarbeitet wurde.

Gegenstand der nachfolgenden Überlegungen ist die Frage, welche operationellen Rahmenbedingungen aufgrund dieses umfassend neugestalteten Regelwerkes geschaffen wurden, um besonderen Bedürfnissen von besonders vulnerablen Asylsuchenden in den Bundesasylzentren Rechnung zu tragen. Somit liegt der Schwerpunkt nicht auf Aspekten der Verfahrenspraxis, sondern auf den Entwicklungen im Bereich der Unterbringung und Betreuung von Asylsuchenden. Beispielhaft sollen hier die Massnahmen zum Schutz von zwei Personengruppen beleuchtet werden, welche in den letzten Jahren vermehrt im Zentrum der nationalen politischen Debatte und des Medieninteresses standen: asylsuchende Frauen und Mädchen sowie unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA).

II. Schutz von Mädchen und Frauen in Bundesasylzentren

1. Nationale Ausgangslage

Am 9. Juni 2016 reichte Nationalrätin Yvonne Feri das Postulat 16.3407 «Analyse zur Situation von Flüchtlingsfrauen» ein. Dieses verlangt einerseits die Prüfung der Betreuung, Behandlung und Unterstützung von Frauen und Mädchen aus dem Asylbereich in der Schweiz, die Opfer sexueller Gewalt oder Ausbeutung geworden sind. Andererseits stellt es

* Heide Jimenez Dávila ist Fachreferentin im Staatssekretariat für Migration (SEM).

¹ Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), Kommentar «Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren (Neustrukturierung des Asylbereichs)». Änderung der Asylverordnung I über Verfahrensfragen (AsylIV 1), der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylIV 2), der Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personendaten (AsylIV 3) und der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VVWAL), Bern: Mai 2018, S. 22.

die Frage nach eventuellem Handlungsbedarf in der generellen Unterbringung und Betreuung von asylsuchenden Frauen und Mädchen.

Um die Situation in den Strukturen des Bundes wie auch jene in den Kantonen zu untersuchen, führte das SEM zusammen mit der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) detaillierte Abklärungen durch. Die Analyse der Unterbringung und Betreuung in den Kollektivunterkünften der Kantone führte in diesem Kontext das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) durch. Auf der Basis dieser Abklärungen und unter Einbezug einer Begleitgruppe aus Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft entstanden ein umfassender und detaillierter Bericht des SEM sowie ein kürzerer Bundesratsbericht, welche vom Bundesrat anlässlich einer Sitzung vom 16. Oktober 2019 genehmigt und zusammen mit einer Medienmitteilung am 18. Oktober 2019 veröffentlicht wurden.

Eine besondere Chance für die Arbeiten zum Po.16.3407 Feri stellten die eingangs erwähnte Asylgesetzrevision und die damit einhergehende Neustrukturierung des Asylbereichs dar. Dessen Anliegen konnten bei der Erarbeitung des neuen Betriebskonzepts Unterbringung (BEKO) bereits berücksichtigt werden. Spezifisch für Frauen wurde für das BEKO ein Anhang erarbeitet, der diesbezügliche Bedürfnisse abdeckt und Vorgaben macht, die über den allgemeinen Teil des BEKO hinausgehen. Mit dem BEKO wurden im Vergleich zum Zeitpunkt der Einreichung des Postulats entsprechend schon viele Massnahmen umgesetzt.

Darüber hinaus identifiziert der Bundesratsbericht, gestützt auf den Amtsbericht des SEM, Handlungsbedarf in sieben Bereichen und formuliert 17 Massnahmen, welche bis 2021 eingeleitet und umgesetzt werden sollen.

2. Internationaler Kontext mit Direktwirkung in der Schweiz

Aus der Vielzahl der von der Schweiz ratifizierten internationalen Abkommen, welche den Schutz von Frauen vor Diskriminierung, Gewalt und Kriminalität zum Ziel haben, seien hier diejenigen erwähnt, welche direkt in die Ausgestaltung der Massnahmen zum Schutz von Frauen und Mädchen in der Unterbringung und Betreuung in Bundesasylzentren einfließen.

Das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau («CEDAW»; SR 0.108) wurde 1979 von der UNO-Generalversammlung verabschiedet und von der Schweiz 1997 ratifiziert. Es verpflichtet die Mitgliedstaaten, alle geeigneten Massnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung von Frauen zu ergreifen. 2008 ratifizierte die Schweiz auch das im Jahr 2000 verabschiedete Fakultativprotokoll.

Am 14. Dezember 2017 ratifizierte die Schweiz das Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt («Istanbul-Konvention»; SR 0.311.35). Dieses hat zum Ziel, physische, psychische und sexuelle Gewalt gegen Frauen zu verhüten, bekämpfen, verfolgen und europaweit auf einem vergleichbaren Standard zu halten. Seit 1. April 2018 ist die Konvention für die Schweiz in Kraft.

Die Schweiz verpflichtet sich mit der Ratifikation der Istanbul-Konvention zur umfangreichen Bereitstellung von Schutz, Unterstützung und Beratung von Opfern sexueller Gewalt oder Ausbeutung, sowie zur Strafverfolgung der Täter. Die Bestimmungen schützen alle in der Schweiz lebenden Personen und namentlich auch geflüchtete Frauen und Mädchen gemäss Art. 4 Abs. 3 Istanbul-Konvention. Eine interdepartementale Arbeitsgruppe Umsetzung der Istanbul-Konvention (IDA-IKA)² ist mit der Umsetzung von Aufgaben und Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt beauftragt.

Zudem beschäftigt sich die interdepartementale Arbeitsgruppe «Frauen, Frieden, Sicherheit» (IDAG 1325)³ mit Themen der Gewalt gegen Frauen und dem Einbezug von Frauen in die Konfliktprävention. Diese Arbeitsgruppe ist namentlich beauftragt, die Umsetzung des Nationalen Aktionsplans der Schweiz zur Umsetzung der UNO-Sicherheitsresolution 1325 (2018–2022) zu begleiten. Letzterer beinhaltet als Ziel 3 den Schutz vor sexueller und geschlechtsspezifischer Gewalt in Konflikt-, Flucht- und Migrationskontexten und formuliert als Unterziel 7 mit Zuständigkeit des SEM, die Situation und Bedürfnisse von geflüchteten Frauen in der Schweiz zu analysieren. Als konkrete Massnahme wird hier, ähnlich wie im Po. 16.3407, die Erstellung eines Berichtes zu den Betreuungs- und Unterbringungsbedürfnissen von asylsuchenden Frauen und Mädchen, auch hinsichtlich sexueller und geschlechtsspezifischer Gewalt genannt.

3. Schutzwürdiger Personenkreis

Unter Frauen und Mädchen in den Bundesasylzentren werden im vorliegenden Kontext alle Frauen und Mädchen verstanden, die in den Asylstrukturen des Bundes untergebracht sind, also asylsuchende oder mit einem negativen Asylentscheid belegte Frauen und Mädchen bis zum Vollzug der Wegweisung oder dem Ablauf der Frist von 140 Tagen für den Aufenthalt in einem Bundesasylzentrum.

In Anlehnung an die Praxis der Abteilung Asylverfahren und Praxis des SEM beinhaltet der Begriff «Frau» nicht nur das biologische Geschlecht einer Person, sondern auch die Art und Weise, wie sie ihre Identität oder ihre Rolle in der Gesellschaft zum Ausdruck bringt. Diese Definition des sozial konstruierten Geschlechts, welche auch Transfrauen in ihren Schutzbereich miteinbezieht, liegt ebenfalls der Istanbul-Konvention sowie der CEDAW zugrunde.⁴

² Die Arbeitsgruppe IDA-IK wird vom Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EGB) des Eidgenössischen Departementes des Inneren (EDI) geleitet; das SEM ist in der Arbeitsgruppe vertreten.

³ Die Arbeitsgruppe IDAG 1325 wird vom Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (GS-EDA) geleitet; das SEM ist in der Arbeitsgruppe vertreten.

⁴ Heike Rabe, Effektiver Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt – auch in Flüchtlingsunterkünften, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin: 2015, S. 7.

4. Schutzgegenstand

Allgemein gilt der Grundsatz, dass während des Aufenthalts im Bundesasylzentren frauenspezifischen Bedürfnissen jederzeit angemessen Rechnung zu tragen ist.

Im Besonderen sind Frauen und Mädchen vor genderspezifischer Gewalt zu schützen. Gewalt gegen Frauen nimmt viele Formen an, die häufig miteinander verknüpft sind. Daher ist es ein Anliegen, Massnahmen zur Verhütung, Erkennung und Bekämpfung aller Formen von Gewalt gegen Frauen umzusetzen.

Letztere umfasst einerseits Akte sexueller Gewalt, aber auch physische oder psychische Gewaltakte.

Dazu gehören namentlich Straftatbestände des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB, SR 311), wie Vergewaltigung (Art. 190 StGB), sexuelle Nötigung (Art. 189 StGB), sexuelle Handlungen mit Minderjährigen (Art. 187 StGB), sexuelle Handlungen mit Abhängigen (Art. 188 StGB), Schändung (Art. 191 StGB), sexuelle Handlungen mit Anstaltpfleglingen, Gefangenen, Beschuldigten (Art. 192 StGB), sexuelle Belästigung (Art. 198 StGB), Ausnutzung der Notlage (Art. 193 StGB), Exhibitionismus (Art. 195 StGB) und Zwangsausbildung (Art. 194 StGB), aber auch Genitalverstümmelung (Art. 124 StGB) und Zwangsheirat (Art. 181a StGB).

Neben dem Schutz vor genderspezifischer Gewalt während des Aufenthalts im Bundesasylzentren ist in der Betreuung von asylsuchenden Frauen und Mädchen wird besonderes Augenmerk auch auf Unterstützungsbedarf infolge von im Herkunftsland oder während der Flucht erfahrener Gewalt gelegt.

5. Geschlechtersensible Unterbringung und Betreuung in den Bundesasylzentren

Geschlechter- und gendersensible Unterbringung in den Bundesasylzentren umfasst verschiedene Aspekte. Sie bezeichnet insbesondere die aktive Ergreifung von Massnahmen zur Prävention von Gewalt, welche sich gegen Frauen und Mädchen richtet. Andererseits schliesst sie angemessene Betreuung und Beratung ein, die spezifische Bedürfnisse von Frauen und Mädchen berücksichtigt. Schliesslich umfasst sie Massnahmen zur Förderung der Chancengleichheit.

Das oben unter 2.1. erwähnte Betriebskonzept Unterbringung (BEKO) enthält Vorgaben zur Unterbringung und Betreuung aller Asylsuchenden sowie im Anhang I solche, welche zusätzlich frauenspezifischen Bedürfnissen Rechnung tragen. Das SEM ist zuständig für den Betrieb der Bundesasylzentren und die Zusammenarbeit mit den externen Leistungserbringenden, welche in Anwendung von Art. 24b Abs. 1 AsylG Aufgaben zur Sicherstellung des Betriebs der Zentren des Bundes wahrnehmen. Die Vorgaben des BEKO sind somit gleichwohl für Mitarbeitende des SEM wie auch für Mitarbeitende in den Bereichen Betreuung, Pflege und Sicherheit verbindlich.

Gemäss BEKO werden allein reisende Frauen und alleinstehende Frauen mit Kindern getrennt von allein reisenden Männern sowie Männern mit Familie in separaten Schlafräumen untergebracht. Zum Schutz der Privatsphäre und zur Sicherheit von Frauen sind die Schlafräume von innen mittels Drehknopf abschliessbar. Sie sind jedoch jederzeit mit Schlüssel durch

Mitarbeitende der Betreuung und Sicherheit von aussen aufschliessbar.

Ebenfalls geschlechtergetrennt sind Sanitäranlagen mit WC-Kabinen und Duschen. Diese sind mit geeigneten Sichtschutzmaßnahmen ausgestattet. Dadurch ist sichergestellt, dass männliche Personen keinen Einblick in die sanitären Räumlichkeiten für Frauen erhalten. Bei Bedarf wird der Bereich unmittelbar vor den sanitären Anlagen für Frauen beaufsichtigt.

Unter den Mitarbeitenden der Betreuung besteht ein ausgewogenes Verhältnis zwischen weiblichen und männlichen Betreuungspersonen. Weibliche Asylsuchende haben dadurch die Möglichkeit, sich mit ihren Anliegen an weibliches Betreuungspersonal zu wenden. Ebenso ist gewährleistet, dass seitens SEM weibliche Ansprechpersonen für weibliche Asylsuchende zur Verfügung stehen.

Im Bereich der Sicherheit besteht ein situativ angepasstes Verhältnis zwischen weiblichem und männlichem Sicherheitspersonal. Grundsätzlich ist mindestens eine weibliche Sicherheitsmitarbeiterin vor Ort. So kann insbesondere während der Ausgangszeiten sichergestellt werden, dass bei den Ein- und Ausgangskontrollen Frauen stets von weiblichen Mitarbeiterinnen überprüft werden.

Während des Aufenthalts in den Bundesasylzentren werden für Asylsuchende einerseits Rückzugsmöglichkeiten und andererseits gemeinschaftliche Freizeitaktivitäten und Beschäftigungsprogramme angeboten. In jedem Fall wird darauf geachtet, dass den Bedürfnissen und Interessen von Frauen, Mädchen und weiblichen Jugendlichen Rechnung getragen wird und sie die Möglichkeit zu gendergerechter und geschlechtertrennter Betätigung haben. Umgekehrt ist sichergestellt, dass Knaben und Mädchen gleichermaßen den Grundschulunterricht besuchen, und Hausarbeiten gleichermaßen von Männern und Frauen wahrgenommen werden.

Asylsuchende werden beim Eintritt ins Bundesasylzentrum anlässlich einer Informationsveranstaltung über ihre Rechte und Pflichten sowie die Hausordnung informiert. Dabei wird ein spezielles Augenmerk auf die Gleichstellung von Mann und Frau in der Schweiz sowie das Verbot jeder Art von genderspezifischer Gewalt und häuslicher Gewalt gelegt. Alle Asylsuchende erhalten entsprechende Informationen auch in Form von Broschüren, welche in Schrift und Bild die Grundsätze des respektvollen Zusammenlebens, der Gleichberechtigung von Mann und Frau sowie des Gewaltverbotes enthalten. Diese sind in den Landessprachen der Schweiz sowie in einer Vielzahl von Migrationssprachen und auf Englisch erhältlich. Zudem stehen Mitarbeitende des SEM und die Leistungserbringerin Betreuung für Fragen der Asylsuchenden zur Verfügung. Dabei ermöglichen auch Betreuungsmitarbeitende mit Migrationshintergrund eine transkulturelle sprachliche Verständigung.

Ein besonderes Augenmerk bei der Unterbringung und Betreuung schliesslich gilt schwangeren Frauen. Ihren spezifischen Ernährungs- und sonstigen Bedürfnissen ist während des Aufenthaltes in Bundesasylzentren Rechnung zu tragen. Zudem dürfen ausreisepflichtige schwangere Frauen nur bis

zur 32. Schwangerschaftswoche in ausländerrechtliche Administrativhaft genommen und ausgeschafft werden. Bei der medizinischen Beurteilung der Transportfähigkeit zwecks Ausschaffung dient zudem die sogenannte Kontraindikationsliste als Hilfsmittel, die in Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Akademie der medizinischen Wissenschaften (SAMW) und der Schweizerischen Ärztevereinigung (FMH) entwickelt wurde. Sie enthält Krankheitsbilder und medizinisch relevante Umstände, welche gegen eine Rückführung sprechen.

6. Weitergehende Massnahmen und Schulungen der Mitarbeitenden

Neben den oben unter 2.5. genannten Massnahmen zur geschlechter- und gendersensiblen Unterbringung hat sich das SEM in Erfüllung des Po. 16.3407 Feri verpflichtet, bis 2021 ein umfassendes Schulungskonzept für alle Mitarbeitenden der verschiedenen Berufsgruppen zu entwickeln und umzusetzen. Damit soll sichergestellt werden, dass durch die Vertiefung genderspezifischer Themen alle Mitarbeitenden weitergehend für die Bedürfnisse von Frauen und Mädchen sensibilisiert werden und ihre Handlungsmöglichkeiten und -pflichten kennen, sei dies im Bereich der Gewaltprävention, der Opferkenntnis, der Beratung und Unterstützung von gewaltbetroffenen Frauen und Mädchen oder in der Informationsvermittlung in Bezug auf Zugang zu spezialisierten Fachstellen ausserhalb der Bundesasylzentren.

III. Schutz von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMA)

1. Schutzwürdiger Personenkreis

Eine weitere wichtige Gruppe von vulnerablen asylsuchenden Personen sind insbesondere unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA). Unbegleitete minderjährige Asylsuchende sind Kinder und Jugendliche bis und mit 17 Jahre, die ohne personensorgeberechtigte Person in die Schweiz eingereist sind und hier ein Asylgesuch gestellt haben.

2. Gesetzliche Rahmenbedingungen

Gemäss EJP-D-Kommentar zur Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren (Neustrukturierung des Asylbereichs) vom Mai 2018⁵ ist den besonderen Bedürfnissen von UMA im Asylverfahren ist von Gesetzes wegen Rechnung zu tragen (vgl. Art. 17 Abs. 3 AsylG). Da Asylgesuche von UMA priorität zu behandeln sind, sollen diese, wie alle anderen Asylgesuche, ebenfalls in einem Zentrum des Bundes und nur, falls weitere Abklärungen notwendig sind, im Rahmen des erweiterten Verfahrens behandelt werden. Nur so kann dem gesetzlich vorgesehenen Anspruch einer prioritären Behandlung effektiv Rechnung getragen werden.

Das SEM ist bei der Unterbringung von UMA verpflichtet, die entsprechenden verfassungs- und völkerrechtlichen Verpflichtungen einzuhalten. Zu erwähnen ist hier an erster Stel-

le des umfassenden Regelwerks zum Schutz von minderjährigen Personen das Übereinkommen über die Rechte des Kindes⁶ («Kinderrechtskonvention», SR 0.107), welches von der Schweiz ratifiziert wurde und für die Schweiz am 26. März 1997 in Kraft trat. Gemäss Art. 11 der Bundesverfassung (BV, SR 101) haben Kinder und Jugendliche Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung. Die Aufnahme von Minderjährigen ausserhalb des Elternhauses schliesslich bedarf einer Bewilligung und untersteht der Aufsicht gemäss Art. 1 Abs. 1 Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (Pflegekinderverordnung, PAVO, SR 211.222.338).

3. Entwicklung des Schutzkonzeptes

In Reaktion auf die hohe Anzahl von Asylgesuchen durch UMA in den Jahren 2015 und 2016 analysierte das SEM die massgebenden Rahmenbedingungen für die Betreuung und Unterbringung der UMA in den damaligen Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ) und Bundeszentren (BZ). Basierend darauf wurden neue Mindeststandards definiert, welche eine kindes- und altersgerechte Betreuung und Unterbringung von UMA sicherstellen sollen.

Seit dem 1. Juli 2017 wurden diese Mindeststandards in den Zentren des Bundes in Zürich und Basel im Rahmen des UMA-Pilotprojektes umgesetzt und getestet. Im Zeitraum zwischen dem 1. Juli 2017 und dem 31. Juli 2018 wurde das UMA-Pilotprojekt von einem externen Evaluationsteam der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) begleitet und evaluiert.

Auf der Grundlage des im Januar 2019 vorgelegten Evaluationsberichts der ZHAW und der darin enthaltenen Empfehlungen wurden verbindliche Richtlinien zur kind- und altersgerechten Unterbringung und Betreuung erarbeitet und per 1. März 2019 im bereits erwähnten BEKO verbindlich verankert. Weitergehende Grundsätze und Handlungsanweisungen für die Betreuung in Bundesasylzentren sind in einem 2020 verabschiedeten Handbuch zur UMA-Betreuung festgehalten.

4. Kind- und altersgerechte Unterbringung und Betreuung von UMA

Unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA) zwischen dem vollendeten 13. und bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres werden in geschlechtergetrennten und von den erwachsenen Asylsuchenden getrennten Schlafräumen untergebracht. Bei der Zimmerzuteilung wird beachtet, dass UMA wenn immer möglich in Zimmern mit anderen UMA derselben Sprache, derselben Herkunftsregion und vor allem mit Geschwistern oder minderjährigen Verwandten gemeinsam untergebracht werden.

Darüber hinaus haben UMA separaten Zugang zu den sanitären Anlagen und verfügen über von den erwachsenen Asylsuchenden separate Aufenthaltsräume. Wo eine klare räumliche

⁵ Siehe Fussnote 1.

⁶ Gemäss Art. 1 dieses Übereinkommens gilt als Kind «jeder Mensch, der das achtzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet hat [...].»

Trennung bezüglich sanitärer Anlagen und Aufenthaltsräumen aufgrund der baulichen Rahmenbedingungen nicht möglich ist, wird auf sinnvolle organisatorische Lösungen, wie z. B. zeitlich gestaffelte Nutzung zurückgegriffen. Ausnahmen sind möglich für UMA, die mit volljährigen Geschwistern reisen und weibliche UMA, welche ausnahmsweise mit allein reisenden erwachsenen Frauen untergebracht werden können.

Ebenso wie asylsuchende Kinder, die mit ihren Eltern reisen, besuchen auch unbegleitete minderjährige Asylsuchende den Grundschulunterricht. Die konkrete Umsetzung des Grundschulunterrichts obliegt dabei aufgrund der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung gemäss Art. 62 Abs 1 BV den Standortkantonen, in welchen sich die Bundesasylzentren befinden.

Während des Aufenthalts im Bundesasylzentrum stehen jedem und jeder UMA eine Rechtsvertretung als Vertrauensperson und seit Anfang 2020 eine sozialpädagogische Fachperson als Bezugsperson zur Seite. Ein Team aus sozialpädagogischen und Betreuungsmitarbeitenden ist sieben Tage pro Woche anwesend und begleitet und unterstützt die UMA rund um die Uhr. Die oberste Zielsetzung besteht darin, eine altersgerechte Betreuung und den Schutz der UMA in den Bundesasylzentren sicherzustellen. In ihren Umsetzungszielen orientiert sich die UMA-Betreuung an den drei Säulen Schutz, Förderung und Mitwirkung der «Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik» des Bundesrates von 2008. Den speziellen Bedürfnissen geflüchteter Kinder und Jugendlicher Rechnung tragend, zielt sie insbesondere darauf ab, emotionale Sicherheit und Stabilität zu vermitteln und die UMA dabei zu unterstützen, den Druck des Asylverfahrens zu bewältigen. Teilziele bestehen darin, den Aufbau der Bereitschaft der UMA zur Bewältigung von Aufgaben zu ermöglichen, soziale und lebenspraktische Kompetenzen zu fördern und aufzubauen, sowie auf die Anpassung an und die Mitwirkung in der Gemeinschaft hinzuarbeiten.

Der Aufenthalt im BAZ ist für viele UMA nach der Fluchterfahrung eine erste Rückkehr in einen strukturierten Alltag mit Rechten und Pflichten. Entsprechend wird grosser Wert auf im Voraus festgelegte Tages- und Wochenprogramme gelegt. Umgekehrt soll den UMA auch Raum zur Eigeninitiative und Eigenentfaltung eingeräumt werden. Konkret bedeutet das, dass in rund 50% der betreuten Zeit ein verbindliches geführtes UMA-Programm angeboten wird.

Zum altersgerechten Betreuungsprogramm gehören einerseits Einzelgespräche zwischen UMA ihren Bezugspersonen. Diese dienen zum Beziehungs- und Vertrauensaufbau und erlauben den UMA, gemeinsam mit den sozialpädagogischen Mitarbeitenden Ziele im Erwerb von Selbst- und Sozialkompetenzen zu definieren und auf ihre Umsetzung hinzuarbeiten. Zum Abschluss des Aufenthaltes im BAZ thematisieren sozialpädagogische Mitarbeitende im Einzelgespräch auch die Veränderungen der nächsten Lebensphase, nachdem die Vertrauensperson der oder dem UMA den Asylentscheid eröffnet hat.

Zwecks barrierefreier Verständigung werden für UMA-Einzelgespräche grundsätzlich SEM-unabhängige Dolmetschen-

de beigezogen, welche über eine Ausbildung in transkulturellen Kompetenzen verfügen.

Ebenso zum UMA-Wochenprogramm gehören andererseits Gruppengespräche und gemeinsame Freizeitaktivitäten. Je nach Form der Gruppenarbeit können verschiedene Teilziele im Vordergrund stehen: Gruppengespräche thematisieren Alltagserfahrungen und geben den UMA Anregungen, wie sie gewisse Situationen (besser) bewältigen können. Spiele dienen der Einübung von sozialen Fertigkeiten. Wettkämpfe stärken den Sinn für Fairness, appellieren aber auch den Leistungswillen. Erlebnispädagogik (Ausflüsse und Erlebnisbesuche) stellt die tätige Auseinandersetzung mit einem Raum oder einer Aufgabe in den Mittelpunkt und kann das Bewusstsein für Natur oder Kultur schärfen. Sport fördert das Körperbewusstsein, wirkt sich positiv auf die physische und psychische Gesundheit aus und reduziert allfällige Gewaltbereitschaft.

Neben dem begleiteten Wochenprogramm soll den UMA auch die Möglichkeit zur selbstständigen Gestaltung der Freizeit geboten werden. Unbegleiterter Ausgang für UMA ist zeitlich beschränkt und berücksichtigt die Schutz- und Obhutspflichten des SEM. Zu diesem Zweck berücksichtigt die UMA-Ausgangsregelung der Bundesasylzentren neben dem Alter auch die persönliche Entwicklung und Reife, Orts- und Sprachkenntnisse sowie lokale Gegebenheiten. UMA unter 16 Jahren müssen, sofern sie Verwandte in der Schweiz haben und den Wochenendausgang bei ihnen verbringen, auf dem Weg zu ihren Verwandten im öffentlichen Verkehr begleitet werden.

IV. Querschnittsthemen

1. Gesundheitliche Versorgung

Dem Zugang zu adäquater medizinischen Gesundheitsversorgung zur Verhütung und Behandlung von somatischen und psychischen Problemen kommt in der Unterbringung von vulnerablen Personengruppen eine zentrale Bedeutung zu.

Gemäss Art. 82a Abs. 1 AsylG ist die Krankenversicherung für Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung grundsätzlich nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG, SR 832.10) auszugestalten. Asylsuchende unterstehen somit dem Krankenversicherungsobligatorium (Art. 3 Abs. 3 KVG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 Bst. c der Verordnung vom 27. Juni 1995 über die Krankenversicherung (KVV, SR 832.102)). Die Übernahme aller in diesem Zusammenhang anfallenden Kosten (Prämien, Franchise, Selbstbehalt) durch das SEM gewährleistet, dass alle Asylsuchenden ab dem Eintritt in ein Bundesasylzentrum Zugang zur Gesundheitsversorgung haben; wird kraft Asylentscheid einer gesuchstellenden Person der Flüchtlingsstatus oder eine vorläufige Aufnahme gewährt, ist der Kanton, welcher die Person empfängt, zur Weiterführung der Grundversicherung gemäss KVG verpflichtet.

Alle Bundesasylzentren verfügen seit dem 1. Januar 2018 über eine Gesundheitsfachstelle (MedicHelp), in welcher ausgebildete Pflegefachpersonen an sieben Tagen pro Woche den Asylsuchenden als Ansprechpersonen für gesundheitliche Be-

lange zur Verfügung stehen. Zudem führen sie für jede neu eintreffende Person unmittelbar nach Eintritt ins BAZ eine medizinische Eintrittsinformation (MEI) durch. Die MEI dient dazu, die Gesuchstellenden auf die wichtigsten Gesundheitsthemen aufmerksam zu machen und über den Zugang zur Gesundheitsversorgung in der Schweiz zu informieren. Dieser funktioniert gemäss dem Hausarztmodell der obligatorischen Krankenversicherung: die Gesundheitsfachpersonen in den BAZ übernehmen eine Triage-Funktion nach Dringlichkeit und Schweregrad der Beschwerden und können Asylsuchende bei Bedarf an die Partnerärztinnen und Partnerärzte der Bundesasylzentren überweisen. Partnerärztinnen und Partnerärzte zeichnen verantwortlich für Beratung und Behandlung im Bereich der Allgemeinmedizin, der Gynäkologie und der Pädiatrie. Sie wiederum haben die Möglichkeit, Asylsuchende spezialisierten Angeboten der Fachärztinnen und Fachärzte zuzuführen oder eine stationäre Aufnahme zu veranlassen.

Zwecks allgemeiner Abklärung des Gesundheitszustandes steht neu eintretenden Asylsuchenden im Anschluss an die MEI eine medizinische Erstkonsultation (MEK) offen. Diese findet auf freiwilliger Basis statt und wird in allen Asylregionen von bis zu 95% der neu eintretenden Gesuchstellenden genutzt. Dabei werden mittels einem Online-Fragekatalog in 32 Sprache neben Hinweisen auf übertragbare Krankheiten auch akute oder vorbestehende nicht-übertragbare Erkrankungen abgefragt. Zur Früherkennung der Bedürfnisse von besonders vulnerablen Personen erhält der Fragekatalog zudem Kriterien zur Ermittlung von psychischen Problemen sowie frauenspezifische Fragen, wie z. B. Schwangerschaft.

Wie auch im Bereich der Unterbringung gilt bei der Gesundheitsfachstelle in den Bundesasylzentren der Grundsatz, dass weibliche Asylsuchende die Möglichkeit haben müssen, sich an weibliche Pflegefachpersonen zu wenden. In allen Bundesasylzentren sind somit weibliche Pflegefachpersonen tätig. Bei Bedarf können sie zwecks barrierefreier Verständigung transkulturell geschulte Dolmetschende beziehen, deren Kosten, obgleich nicht Bestandteil des Leistungskataloges der obligatorischen Krankenversicherung, ebenfalls vom SEM getragen werden.

Das Pflegefachpersonal steht als Ansprechperson für generelle frauenspezifische Gesundheitsfragen zur Verfügung (z. B. Familienplanung, Verhütung, Schwangerschaft) und ist in diesen geschult. Kondome und Femidome werden kostenlos zur Verfügung gestellt. Andere Verhütungsmittel werden vom SEM übernommen, wenn diese von einer Ärztin oder einem Arzt verschrieben sind. Das Pflegefachpersonal nimmt bei Bedarf mit weiteren präventiv oder unterstützend tätigen Organisationen und Fachpersonen Kontakt auf (z. B. Hebammen, Stillberatung). Schwangere Frauen werden spätestens ab dem dritten Schwangerschaftsmonat zu Vorsorgeuntersuchungen angemeldet.

Im Rahmen der Umsetzung der Massnahmen des Postulats 16.3407 Feri werden Pflegefachpersonen sowie Partnerärztinnen und Partnerärzte gezielt auch im Bereich der Opfererkennung und zu Folgen von geschlechtsspezifischer Gewalt sensibilisiert und geschult. Mitarbeitende der Fachstelle Ge-

sundheit in den Bundesasylzentren, die erkennen Symptome und Ausprägungen von Gewalt gegen Frauen (z. B. sexueller Missbrauch, Genitalverstümmelung) erkennen, sind mit Handlungsmöglichkeiten sowie spezialisierten Unterstützungsangeboten im Standortkanton vertraut. Dabei wird Wert auf einen kultursensiblen Umgang gelegt.

Seit 2019 legt das SEM einen zusätzlichen Schwerpunkt auf die Früherkennung von Traumafolgebelastungen und sonstigen psychischen Krankheiten bei Asylsuchenden jeden Geschlechts und jeden Alters. Mitarbeitende des SEM sowie Leistungserbringende in den Bereichen Betreuung, Pflege und Sicherheit besuchen 2020 Traumaschulungen, welche in Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Roten Kreuz (SRK) durchgeführt werden. Gleichzeitig finden in drei Asylregionen Pilotprojekte zur niederschwülligen psychosozialen Unterstützung statt, welche das ambulante und stationäre psychologische und psychiatrische Beratungs- und Behandlungsangebot um Hilfe zur Selbsthilfe erweitern sollen.

2. Gewaltprävention

Analog zur Gesundheitsversorgung zur Prävention, Früherkennung und zeitnahen Behandlung von physischen und psychischen Problemen handelt es sich bei der Gewaltprävention um ein Querschnittsthema, welches Asylsuchende im Allgemeinen und vulnerable Personengruppen im Besonderen vor Grenzüberschreitungen und Gewalttaten schützen soll.

Wo Menschen unterschiedlicher Herkunft und Belastungen unfreiwillig eine vorübergehende Lebensgemeinschaft bilden, besteht erhöhte Gefahr zur Gewaltbereitschaft und Gewaltausübung zwischen Asylsuchenden und Mitarbeitenden sowie unter Asylsuchenden. Daher beinhaltet das BEKO die Grundzielsetzung vor, Gewalt in den Bundesasylzentren durch präventive Massnahmen weitestgehend zu reduzieren.

Diesem Ziel kommt als Amtsziel des SEM strategische Bedeutung zu. Zu seiner Erreichung werden bis Ende 2020 in allen Asylregionen Gewaltpräventionskonzepte erarbeitet, welche die Problemfelder und Quellen möglicher Gewalt in den Bundesasylzentren benennen, besonders gewaltgefährdete Personengruppen identifizieren, präventive Massnahmen bezeichnen und Verantwortlichkeiten festlegen. Darüber hinaus wird eine adäquate Beratung für Gewaltbetroffene im Rahmen des Möglichen sichergestellt.

Grundlage ist ein Modell, welches sich im Aufbau am WHO-Modell zur Gewaltprävention⁷ orientiert. Dieses unterscheidet drei unterschiedliche Sphären, welche in den Bundesasylzentren Gewaltrisiken beinhalten: das Individuum, das soziale Umfeld und die physischen und institutionellen Rahmenbedingungen der dort tätigen Organisationen. Innerhalb dieser Sphären finden sich verschiedene Risikofaktoren, welche die Auftretenswahrscheinlichkeit von Gewaltvorfällen erhöhen und bestimmen, welche Person oder Personengruppe Täter oder Opfer von Gewalthandlungen werden könnte.

⁷ Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization, WHO): Weltbericht Gewalt und Gesundheit, Genf: 2002.

Für alle Risikofaktoren werden Schutzfaktoren bzw. Massnahmen definiert, welche zur Risikominimierung beitragen. Dabei wird den Schutzbedürfnissen vulnerabler Personengruppen spezifisch Rechnung getragen.

Gleichzeitig sind klare Abläufe, Meldeflüsse und Verantwortlichkeiten festgelegt, welche verbindlich sind, wenn trotz Präventionsmassnahmen Gewaltvorfälle eintreten. Diese Vorgehensweise schliesst tatsächliche Gewaltvorfälle wie auch Verdachtsfälle ein. Wie in allen anderen Bereichen der Betreuung, Pflege und Sicherheit sind speziell geschulte weibliche und männliche Ansprechpersonen benannt, welche Gewaltmeldungen entgegennehmen und unter Bezug von Dolmetschenden gewaltbetroffene Personen beraten und unterstützen können.

Basierend auf Art. 2 Abs. 3 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte («UN-Zivilpakt») (SR 0.103.2, in Kraft getreten für die Schweiz am 18. September 1992) sowie Art. 13 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten («Europäische Menschenrechtskonvention», EMRK) (SR 0.101, in Kraft getreten für die Schweiz am 28. November 1974) haben Asylsuchende das Recht, Beschwerde zu erheben. Öffentliche Einrichtungen haben die Verpflichtung, diese zu behandeln und ein entsprechendes Beschwerde-Management zu schaffen. Auch dieses ist im BEKO verankert und wird derzeit weiter ausgebaut, ebenso wie die zielgruppen-gerechte Information von Asylsuchenden über das Gewaltverbot, strafrechtliche Konsequenzen von Gewalt und die Handlungsmöglichkeiten für Gewaltbetroffene.

V. Ausblick

Die Neustrukturierung des Asylwesens und die Umsetzung des revidierten Asylgesetzes und seiner Verordnungen brachte

eine weitergehende Priorisierung und strategische Massnahmen zum Schutz besonders vulnerabler Asylsuchender mit sich. Im vorliegenden Text wurden beispielhaft asylsuchende Frauen und Mädchen sowie unbegleitete minderjährige Asylsuchende ausgewählt, um die Fortschritte in diesem Bereich aufzuzeigen.

2021 wird das SEM ein umfassendes Konzept zum Schutz von Personen mit besonderen Bedürfnissen vorlegen. Ziel ist es, vulnerable Personengruppen systematisch zu identifizieren, ihre Bedürfnisse zu benennen und frühzeitig zu erkennen, sowie Schutzmassnahmen einzuführen oder zu erweitern.

Das SEM und der Bundesrat sind sich bewusst, dass Strategien und Massnahmen zum Schutz von Asylsuchenden diesen nur unvollständig gewährleisten, wenn keine fortlaufende Qualitätsüberprüfung und -überwachung stattfinden. Daher hat das SEM im Rahmen der Neuorganisation des Asylwesens 2019 das interne Qualitätsmanagement in Form von Stichtagsanalysen, Monatsberichten und Audits weiter ausgebaut und um Kriterien zum Schutz von vulnerablen Personen erweitert. Zusätzlich finden regelmässig angekündigte Kontrollbesuche der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH) und des Hochkommissariats für Flüchtlinge der Vereinigten Nationen (UNHCR) statt. Schliesslich überprüft die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) als behördenunabhängige nationale Kommission, gestützt auf das Bundesgesetz über die Kommission zur Verhütung von Folter (SR 150.1) im Rahmen von regelmässigen unangekündigten Kontrollbesuchen die Menschen- und Grundrechtskonformität der Unterbringung und Betreuung in den Bundesasylzentren. Diese Massnahmen tragen dazu bei sicherzustellen, dass die Menschen- und Grundrechte von Asylsuchenden im Allgemeinen und von vulnerablen Personengruppen im Besonderen gewahrt sind.

Lucia Della Torre*

La pratique suisse concernant les « motifs de fuite spécifiques aux femmes » à la lumière de la Convention d'Istanbul

Zusammenfassung

Die Ratifizierung der Konvention von Istanbul stellt jeden Mitgliedstaat vor die Notwendigkeit, zu prüfen, ob die eingeführten legislativen und administrativen Massnahmen angemessen und ausreichend sind, um den Bestimmungen des Übereinkommens nachzukommen. In diesem Artikel soll überprüft werden, ob das schweizerische Asylrecht und die schweizerische Asylpraxis diesen Anforderungen der Istanbuler Konvention tatsächlich entsprechen. Um diese problematische Frage zu veranschaulichen, haben wir einige Fälle aus der jüngsten Vergangenheit ausgewählt, mit denen sich das Staatssekretariat für Migration (SEM) und das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) im Hinblick auf Artikel 60 der Konvention befassen müssen.

I. Introduction

La Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul) a été adoptée en mai 2011 à Istanbul. Il s'agit du premier instrument international juridiquement contraignant visant à éliminer la violence à l'égard des femmes et la violence domestique en Europe. La Convention reconnaît la violence à l'égard des femmes comme une violation des droits de l'Homme, ainsi qu'un problème de domination et de discrimination à l'égard des femmes, fondé sur le sexe et ancré historiquement.¹ La Convention inclut toutes les femmes et les filles,² mais elle reconnaît qu'il existe des groupes de femmes et de filles qui sont souvent plus exposées au risque de subir des violences.³ L'application des dispositions doit être assurée sans discrimination aucune, y compris en ce qui concerne le statut de migrant ou de réfugié (art. 4, para 3).

Les articles 59-61 de la Convention visent à introduire une compréhension de la violence à l'égard des femmes migrantes et des femmes demandeuses d'asile qui tient dûment compte du genre. Les dispositions des articles 60 (rubrique « Demandes d'asile fondées sur le genre ») et 61 (« Non-refoulement ») sont conçues comme compatibles avec la Convention de Genève relative au statut des réfugiés de 1951 (Convention de Genève)⁴ et la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH).⁵ L'art. 60 demande notamment aux Etats parties de prendre toutes les mesures nécessaires pour que la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre soit reconnue comme une forme de persécution, et comme un préjudice grave, qui pourrait donner lieu à une protection (asile ou protection complémentaire/subsidiaire). En autre, les parties doivent veiller à ce qu'une interprétation sensible au genre soit appliquée à chacun des motifs de la Convention relative au statut des réfugiés, ainsi que s'engagent à prendre les initiatives nécessaires pour développer un accueil des requérantes d'asile et des procédures d'asile sensibles au genre.⁶

La Convention d'Istanbul est en vigueur en Suisse depuis le 1^{er} avril 2018. Dans son message concernant l'approbation de la Convention, le Conseil Fédéral remarquait que les deux premières obligations (reconnaître la violence fondée sur le genre comme une forme de persécution ainsi qu'interpréter de manière sensible au genre les motifs de la Convention de Genève de 1951) étaient déjà satisfaites dans le droit et la pratique suisses.⁷ En effet, une persécution fondée sur le genre est assimilée par les autorités suisses à une persécution en raison de l'appartenance à un « groupe social déterminé » (art. 3, al. 1 de la loi sur l'asile (LAsi)⁸) et l'art. 3, al 2, 2^e phrase LAsi « inscrit dans la loi la notion de sérieux préjudices auxquels sont exclusivement exposées les femmes ».⁹ Quant à la troisième obligation (développer des procédures d'accueil et d'asile sensibles au genre), le Conseil Fédéral rappelait la formation spécifique des personnes qui interviennent dans la procédure d'asile et

* Lucia Della Torre est juriste à l'OSAR.

¹ Rapport explicatif de la Convention d'Istanbul (cité ci-après : Rapport explicatif), para 25, p. 5 : « [Le Préambule] reconnaît la nature structurelle de la violence à l'égard des femmes, et le fait qu'elle témoigne de rapports de force traditionnellement inégaux entre les femmes et les hommes ».

² Cependant, « les signataires reconnaissent clairement que les hommes et les garçons peuvent eux aussi être victimes de violence domestique, et que cette violence doit également être appréhendée. S'agissant des enfants, il est admis qu'ils n'ont pas besoin de subir directement une violence pour être considérés comme des victimes, car le simple fait d'être témoins de violence familiale a également un effet traumatisant », Rapport explicatif, para 27, p. 6.

³ Entre autres, les femmes et filles handicapées (Rapport explicatif, para 26, p. 5) et, justement, femmes et filles migrantes, y compris les migrantes sans papiers (Rapport explicatif, para 298, p. 56). Pour une liste complète, voir le Rapport explicatif, para 87, p. 18.

⁴ RS 0.142.30.

⁵ RS 0.101. Sur l'art. 59 de la Convention d'Istanbul, voir l'article de Chloé Maire dans ce numéro.

⁶ Rapport explicatif à la Convention d'Istanbul, para 317, p. 60.

⁷ Conseil Fédéral, Message concernant l'approbation de la convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul), 02.12.2016, FF 2017 163-252, spéc. Pages 242-244 (cité ci-après : Message du Conseil fédéral).

⁸ RS 142.31.

⁹ Message du Conseil Fédéral, p. 242.

l'existence, au sein du Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM), d'un groupe de travail interne s'occupant des questions de genre. Finalement, le Conseil mentionnait l'art. 6 de l'Ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure (OA 1)¹⁰, qui précise notamment que s'il existe des indices concrets de persécution fondée sur le genre, la personne requérant l'asile est entendue par une personne du même sexe. Tout cela étant considéré, le Conseil Fédéral concluait que « la Suisse satisfait aux conditions posées par l'art. 60 de la Convention ».¹¹

Plus de deux ans après l'entrée en vigueur de la Convention d'Istanbul, cet article tend à vérifier si le droit et la pratique suisses d'asile satisfont effectivement à ces exigences tirées de la Convention d'Istanbul. À cette fin, nous avons sélectionné quelques cas récents qui illustrent les questions problématiques qui restent à traiter par l'administration fédérale (le SEM) et par le Tribunal administratif fédéral (TAF) à l'égard de l'article 60 de la Convention d'Istanbul. Avant d'examiner les détails de ces affaires, il convient ici de souligner que la sélection s'est fondée sur une partie seulement des décisions du SEM. En effet, l'absence d'accès aux décisions positives du SEM rend difficile de rendre compte de l'état actuel et exhaustif de la pratique administrative et de mettre en évidence les aspects positifs de celle-ci. En tout état de cause, les cas choisis conservent leur pertinence en ce qu'ils mettent en lumière certaines des questions les plus fréquentes qui continuent de se poser, selon la jurisprudence du TAF et la doctrine, quant à l'examen des demandes d'asile déposées par des femmes.

II. Violence à l'égard des femmes comme persécution : la pratique suisse et l'art. 60, para 1 de la Convention d'Istanbul

La requérante, dans le premier cas,¹² est une ressortissante somalienne, issue du clan majoritaire des Hawiyes. A l'appui de sa demande d'asile, elle fait valoir qu'elle craint un mariage forcé avec un membre des milices Al-Shabaab. La demande est rejetée par le SEM en raison du manque de vraisemblance de ses allégations. Plus de trois ans après le dépôt de sa demande d'asile, la requérante fait valoir avoir subi une mutilation génitale sexuelle (MGF) de type 3.¹³ En décembre 2019, la plaignante subit une défibulation de son infibulation

initiale.¹⁴ Dans son arrêt, le TAF remarque que, bien que la requérante a déjà été victime de mutilations génitales lorsqu'elle était une jeune fille, elle n'a pas affirmé qu'elle avait pris la fuite pour cette raison. Le lien de causalité entre la persécution et la fuite est donc rompu. Par contre, en vue de la situation en Somalie, sa défibulation en Suisse expose la requérante à un risque de persécution en cas de retour (une nouvelle infibulation notamment). Cependant, selon le TAF, ce nouveau risque a été créé par la requérante par ses propres actes (motifs *subjectifs*) postérieurs à la fuite (à savoir, la défibulation en Suisse). La requérante obtient donc, selon l'arrêt du TAF, un permis « F-refugié » en application de l'art. 54 LAsi.¹⁵ En d'autres termes, la femme a été reconnue réfugiée mais a été exclue de l'asile en raison de motifs subjectifs postérieurs à la fuite.

Sur le principe, le consensus dans la pratique suisse est unanime : les MGF sont inacceptables car « elles portent atteintes à l'intégrité physique et psycho-sexuelle des femmes et des filles, et constituent une forme de violence à leur encontre ».¹⁶ Les MGF constituent en outre une persécution qui peut être pertinente en matière d'asile.¹⁷ La pratique est toutefois problématique, comme le montre l'exemple ci-dessus qui a abouti à une exclusion de l'asile, bien que la femme concernée reste protégée par le principe du non-refoulement en tant que « réfugiée ». Le SEM, par ailleurs, déclare explicitement dans son Manuel que seule une crainte *future* de MGF est déterminante pour la reconnaissance de la qualité de réfugié, et non celle *déjà subie*. Cette approche, qui met l'accent sur le risque de ré-infibulation en cas de retour comme seul motif pertinent d'asile, s'écarte des lignes directrices internationales en la matière. Le Haut-Commissariat pour les réfugiés (HCR) souligne, au contraire, la nature *permanente* et *continue* des MGF, en raison du fait que les victimes peuvent

¹⁰ OA 1, RS 142.311.

¹¹ Message du Conseil Fédéral, p. 243.

¹² TAF, arrêt du 27 juillet 2020, E- 3512/2019.

¹³ Selon la « Classification des mutilations sexuelles féminines » de l'OMS, ce type de mutilation requiert le « rétrécissement de l'orifice vaginal avec recouvrement par l'ablation et l'accrolement des petites lèvres et/ou des grandes lèvres, avec ou sans excision du clitoris (infibulation) ». Il s'agit donc du type de mutilation le plus invasif.

¹⁴ Le Réseau Suisse contre l'excision propose la définition suivante de la défibulation : « Dans le cas d'une infibulation (type III des formes d'excision), une défibulation (opération chirurgicale) peut aider à réduire les conséquences physiques de l'excision. Cette opération consiste à ouvrir le tissu cicatriciel recouvrant le vagin ». Selon la définition proposée par Jasmine Abdulkadir, Christiane Margairaz, Michel Boulvain, Olivier Irion, « Care of women with female genital mutilation/cutting », in : Revue Swiss Med. Wkly, 2011 : « Defibulation is a surgery that exposes the vaginal opening and the urethral meatus (partial defibulation) and the clitoral tissue and sometimes the whole intact body of the clitoris (total defibulation) which were covered by the scar of the infibulation. Technically speaking, it is usually a simple procedure. However, it requires very special and complex care as the patient may experience doubts, resistances or fear of exclusion from her own community ».

¹⁵ E-5312/2019, consid. 8.3.

¹⁶ Manuel d'asile et retour du SEM, D2 – Les persécutions liées au genre, p. 7.

¹⁷ Manuel d'asile et retour du SEM, D2 – Les persécutions liées au genre, p. 5. Selon la pratique du SEM, le lien avec la Convention de Genève se fait par le biais de l'appartenance à un « groupe social déterminé ». La jurisprudence du TAF se focalise par contre sur « les motifs de fuite spécifiques aux femmes » (art. 3, al. 2, dernière phrase, LAsi). Le résultat est en tout cas le même, la personne peut obtenir une protection internationale (asile notamment) de la part de l'Etat suisse, si toutes les autres conditions sont remplies par ailleurs.

souffrir de graves séquelles physiques et mentales à long terme.¹⁸ Cette approche a précisément été développée par la jurisprudence américaine. A cet égard, les tribunaux outre-Atlantique ont explicitement thématisé la nature pertinente et continue de la persécution constituée par les MGF en lien avec le caractère « bien-fondé » de la crainte de persécution (future) pour les requérantes ayant déjà subi des MGF. Ainsi, dans *l'affaire Khadija Mohammed v. Gonzales*, le Gouvernement américain avait estimé que la présomption de crainte fondée de persécution devait être réfutée, car les MGF avaient déjà eu lieu dans le passé et ne se reproduiront pas.¹⁹ Les juges, comparant la persécution sous forme de MGF à la stérilisation forcée, ont retenu au contraire que les deux devaient être considérées comme un préjudice permanent, qui rend éligible à l'asile pour toujours : « in other words, those who have suffered forced sterilization and FGM have an inherent well-founded fear of future persecution, because such persons will be persecuted for the remainder of their lives ».²⁰

Il convient de souligner à ce stade que le HCR offre également aux décideurs une autre voie pour sortir du dilemme sur la nature permanente ou ponctuelle de la persécution constituée par les MGF, en les encourageant à utiliser les « raisons impérieuses » pour accorder l'asile aux femmes concernées, même si elles ne risquent pas d'être à nouveau persécutées à l'avenir.²¹ Ces « raisons impérieuses » peuvent être invoquées

¹⁸ HCR, Note d'orientation sur les demandes d'asile relatives aux mutilations génitales féminines, mai 2009, para. 14, p. 10.

¹⁹ *Khadija Ahmed Mohamed v. Alberto R. Gonzales*, Attorney General, A79-257-632; 03-72265; 03-70803, United States Court of Appeals for the Ninth Circuit, 10 March 2005. « The Government argues [...] that Mohamed cannot be eligible for asylum because she has already suffered genital mutilation, and therefore there is no chance that she would be personally tortured again by the procedure. That is, the government contends that the presumption of a well-founded fear of future persecution is automatically rebutted because the persecution has already occurred and will not be repeated », p. 3085.

²⁰ « Like forced sterilization, genital mutilation permanently disfigures a woman, causes long term health problems, and deprives her of a normal and fulfilling sexual life. The World Health Organization reports that even the least drastic form of female genital mutilation can cause a wide range of complications such as infection, haemorrhaging from the clitoral artery during childbirth, formation of abscesses, development of cysts and tumours, repeated urinary tract infections, and pseudo infibulation [...] In addition to the physical and psychological trauma that is common to many forms of persecution, FGM involves drastic and emotionally painful consequences that are unending ». *Ibid.*, p. 3087.

²¹ HCR, Note d'orientation sur les demandes d'asile relatives aux mutilations génitales féminines, para 15: « Par ailleurs, même si la mutilation est considérée comme une expérience unique, survenue dans le passé, il peut néanmoins exister des raisons impérieuses résultant des persécutions passées, permettant d'attribuer le statut de réfugié à une femme ou à une fille. Ce peut être le cas lorsque la persécution subie est considérée comme particulièrement atroce, et que la femme ou la fille souffre de traumatismes psychologiques permanents, ce qui fait qu'un retour dans le pays d'origine ne peut être envisagé ». La base légale de cette interprétation se trouve à l'art. 1, section C, para 5, al. 2, de la Convention de Genève : « les dispositions du présent paragraphe [sur la cessation de l'application de la Convention] ne s'appliqueront pas à tout réfugié visé au par. 1 de la section A du présent article qui peut invoquer, pour refuser de se réclamer de la protection du pays dont il a la nationalité, des raisons impérieuses tenant à des persécutions antérieures ».

lorsque les traumatismes psychologiques causés par la persécution subie avant la fuite sont tels qu'il est impossible pour la personne de retourner dans son pays d'origine, même lorsque sa vie ou sa liberté personnelle ne serait plus directement en danger.²²

Jusqu'à présent, l'approche du TAF était nuancée. Alors que la plupart du temps, l'attention est concentrée sur la probabilité qu'une nouvelle excision ait lieu (parce que la femme a, entre-temps, accouché) ou sur les chances que l'enfant à charge subisse la même procédure, dans certains cas le TAF a également tenu compte de l'impact que les MGF ont peut-être déjà eu sur la requérante, et donc sur sa demande d'asile.²³ Même dans le cas mentionné ci-dessus, le TAF déclare explicitement qu'il est d'accord avec l'évaluation du HCR concernant les conséquences graves à long terme des MGF.²⁴ Cependant, avec la solution proposée, il confirme l'approche du SEM de considérer les MGF comme une forme de persécution limitée dans le temps et l'espace. Cette approche est regrettable, car cette affaire se prête très bien à souligner que la persécution dans ce cas ne consiste pas à être mutilée, mais à rester mutilée. A tel point que pour limiter les dommages causés par cette pratique, il est nécessaire de subir une autre opération tout aussi invasive et douloureuse, qui a pour effet, en cas de retour, de remettre le demandeur exactement dans la même position de vulnérabilité qu'antérieurement.

Ainsi, l'application de l'art. 54 LAsi, si elle peut être formellement correcte, soulève néanmoins des doutes de fond, car elle pénalise finalement la requérante pour avoir subi une intervention chirurgicale médicalement recommandée, visant à atténuer les conséquences d'une grave violation des droits de l'homme.²⁵ Or, c'est précisément en s'appuyant sur la défibulation que les juges auraient pu souligner le caractère permanent des persécutions liées aux MGF. Même sans vouloir aller aussi loin, ils ou elles auraient sûrement pu trouver, dans les motivations de la requérante à se soumettre à une opération aussi invasive et délicate, des « raisons impérieuses » de nature à justifier l'asile selon le raisonnement exposé ci-dessus.

Faire en sorte que la violence à l'égard des femmes soit reconnue non seulement comme une forme de persécution, mais aussi comme une forme de persécution entraînant l'octroi de l'asile, signifie avant tout être en mesure de considérer cette

²² Voir SEM, Manuel d'Asile et Retour, D1 – La qualité de réfugié, para 2.6.3, p. 22. Dans la jurisprudence du TAF, voir ATAF 2007/31, consid. 5.4. Plus récemment : TAF, arrêt du 1^{er} mai 2017, D-262/2017, consid. 5.4 (concernant un garçon qui avait été victime, en Afghanistan, de la pratique des Bacha-Bazi) et TAF, arrêt du 23 avril 2020, D-6301/2018, consid. 7.1.-7.2, (concernant une ressortissante sri-lankaise victime de viol de la part des forces de sécurité).

²³ Voir p. ex. TAF, arrêt du 8 novembre 2017, E-4912/2017 et TAF, arrêt du 29 juin 2018, E-6456/2015.

²⁴ *Ibid.*, para 8.2.4

²⁵ Les mêmes critiques existent par rapport aux demandes d'asile des réfugiés LGBTQI*. Le « coming-out » en Suisse entraîne généralement l'application de l'art. 54 LAsi : la crainte fondée de persécution en cas de retour est créée par le comportement du requérant même (le « coming-out »).

violence dans le contexte des aspects de genre et de l'inégalité structurelle des relations de pouvoir entre les femmes et les hommes. Les MGF, comme d'autres formes de persécution spécifiques aux femmes, ne sont qu'un exemple du prix que les femmes ont à payer en raison de ce déséquilibre structuré. Il s'agit d'un prix extrêmement élevé. De la même manière, la défibulation est un exemple du prix que les femmes peuvent avoir à payer (par leur corps) pour obtenir leur émancipation. La force, le courage, la résistance et la persévérance dont ces femmes ont fait preuve tout au long de leur parcours devraient être dûment reconnus et protégés (y compris sous une forme juridique) afin que la Convention d'Istanbul donne véritablement un nouveau souffle à la Convention de Genève.

III. Procédures sensibles au genre : la pratique suisse et l'art. 60, para 3 de la Convention d'Istanbul

Le deuxième cas concerne une requérante de la République du Congo, dont le compagnon a participé aux émeutes qui, en 2016, ont touché la capitale Brazzaville.²⁶ Arrêtée par la police, et soupçonnée d'avoir aidé la fuite de son partenaire, la requérante est victime de plusieurs viols de la part de la police. Son syndrome de stress post-traumatique (SSPT) est diagnostiqué en 2018, alors qu'elle se trouve déjà en Suisse. Sa demande d'asile est rejetée par le SEM, qui remet en cause la vraisemblance de ses dires. En particulier, l'administration considère que la requérante devrait se rappeler si elle a été violée par la même personne ou par des personnes différentes, « da man sich bei einem solchen Übergriff nahe komme und erwartet werden könne, dass sie konkrete Angaben hätte machen können ».²⁷ Le TAF qualifie ce commentaire d'inapproprié,²⁸ rappelle sa jurisprudence sur les traumatismes conséquents aux viols et à l'impact qu'ils peuvent avoir sur les récits des requérant-e-s, et octroie l'asile.

Le cas en question a été choisi en raison de son caractère récent (l'arrêt du TAF a été rendu en août 2020), mais il est loin d'être un cas isolé. Malgré quelques déclarations assez explicites dans son Manuel d'Asile et Retour concernant l'impact que les événements traumatisants peuvent avoir sur la « perception, la verbalisation et la mémoire »²⁹ et l'avertissement que « la vraisemblance d'allégations portant sur des événements psychiquement pénibles en relation avec une persécution liée au genre avancées tardivement en cours de procédure n'est pas, sans autre, entachée »,³⁰ il arrive encore que l'administration nie la crédibilité des récits des requérantes d'asile victimes de violences sexuelles en raison d'un

manque de détails, de contradictions mineures ou précisément pour la tardivité des déclarations. Or, comme \'évoqué, la Convention d'Istanbul, ´ à son art. 60, paragraphe 3, exige explicitement que les ´  ts mettent en place des procédure d'asile sensibles au genre. Cela implique que les personnes chargées de prendre une décision sur l'asile et les interprètes doivent être correctement formés aux spécificités des demandes d'asile des femmes et que des lignes claires de conduites sur le traitement des demandes d'asile relatives au genre soient mises en place. En 2016, au moment de l'évaluation par le Conseil fédéral de la mise en œuvre par la Suisse des obligations découlant de l'art. 60 para 3 de la Convention, l'art. 6 OA 1 ainsi qu'une formation (sans plus de détails) des collaborateurs et collaboratrices du SEM pouvaient sembler suffisantes. Cependant, ´ notre avis, une analyse même superficielle de la jurisprudence quatre ans plus tard confirme que cela n'est pas (encore) le cas.³¹

Afin de réduire le nombre de décisions incorrectes prises dans ce domaine, il pourrait être très utile d'intégrer explicitement dans le Manuel du SEM certaines suggestions provenant des lignes directrices du HCR sur l'évaluation des demandes d'asile présentées par des femmes.³² Par exemple, il serait approprié de souligner qu'il peut y avoir des différences entre hommes et femmes dans les modes de communication, en particulier des modes d'expression non verbaux (le Manuel du SEM est muet par rapport ´ la communication non verbale des requérantes d'asile).³³ Il pourrait être aussi utile de rappeler aux enqu  tateurs qu'il ne faut pas « demander de détails concernant les sévices sexuels : *l'important pour déterminer si la peur de la persécution est fondée est d'établir qu'une forme*

²⁶ TAF, arrêt du 7 août 2020, , E-4444/2018.

²⁷ *Ibid.*, ´  ablissement des faits par le Tribunal, lit. F.

²⁸ *Ibid.*, consid. 4.3 et 4.4.

²⁹ Manuel d'asile et retour du SEM, D2 – Les persécutions liées au genre, p. 20.

³⁰ *Ibid.*, p. 21.

³¹ TAF, arrêt du 8 juillet 2019, D-6998/2017, consid. 6.2.2. Dans cette affaire, concernant une femme qui avait été violée par le second mari de sa mère, le SEM avait rejeté la demande comme non crédible par manque de détails. Le TAF a r  f  ut   cette hypothèse, déclarant que les dires de la requérante ´ étaient crédibles et notant qu'on ne peut pas s'attendre ´ ce qu'une victime de viol se souvienne de chaque détail de son expérience traumatisante. Sur le même sujet, voir aussi TAF, arrêt du 12 juin 2018, E-5954/2016, consid. 3.1.1. Sur la vraisemblance des déclarations tardives, voir p. ex TAF, arrêt du 26 novembre 2019, E-2245/2017, consid. 4.4.1-4.4.2. Quant ´ l'art. 6 OA 1, il faut malheureusement remarquer que son application n'est pas toujours correcte non plus, voir ´ ce propos : TAF, arrêt du 22 janvier 2019, D-7431/2018, et TAF, arrêt du 26 septembre 2019, E-1805/2017.

³² HCR, Lignes directrices pour la protection des femmes refugi  es, juillet 1991.

³³ Lignes Directrices HCR, para 72: « Avoir conscience des différences entre hommes et femmes dans les modes de communication, en particulier des modes d'expression non verbaux. En interrogant, ´  iter les gestes int  imidants qui inhibent le sujet dans ses réponses. En ´ évaluant la bonne foi de la femme qui demande le statut de réfugié, par exemple, ne pas juger en fonction de valeurs culturelles occidentales comme la capacité de soutenir un regard ». Sur ce point, voir par exemple, TAF, arrêt du 9 décembre 2019, E-5438/2019, consid. 5.2-5.7 et TAF, arrêt du 18 décembre 2019, D-6508/2019, consid 5.2 et 5.3. Dans les deux cas, le TAF a renvoyé le cas au SEM pour supplément d'instruction, car le fonctionnaire chargé de prendre la décision n'avait pas tenu compte du comportement non-verbal des deux requérantes.

quelconque de service a bien été subie » (le Manuel du SEM est de l'avis qu'une attitude « attentive et parallèlement résolue » devrait permettre aux victimes d'« exposer leur motifs de manière circonstanciée »).³⁴ Finalement, les demandes ne devraient être pas jugées en fonction de valeurs culturelles occidentales, et il faudrait comprendre que dans beaucoup de sociétés, les femmes ne sont pas informées en détail des activités des hommes de la famille (aucune mention n'est faite, dans le Manuel du SEM, des différences culturelles qui peuvent apparaître lors de l'entretien ni de comment les fonctionnaires devraient en tenir compte).³⁵

IV. Interprétation sensible au genre des motifs de la Convention relative au statut des réfugiés : la pratique suisse et l'art. 60, para 2 de la Convention d'Istanbul

Un problème pertinent ressortant de la pratique par le passé des autorités suisses était la difficulté, de la part de l'administration, à reconnaître le viol comme une forme de persécution de genre pertinente en matière d'asile dans la mesure où il est souvent utilisé pour perpétuer des structures de pouvoir religieux, politique ou ethnique. Il était donc arrivé, par exemple, que le viol subi par une ressortissante syrienne d'ethnie kurde de la part du groupe terroriste « Fatah al-Cham » soit considéré par le SEM comme un « fait malheureux », que la requérante avait subi à cause de la situation sécuritaire très instable du pays, mais qui n'était pas pertinent pour l'asile.³⁶ De même, le SEM avait rejeté comme non pertinentes pour l'asile les violences subies par une activiste politique burundaise, qui avait été violée dans sa maison par des membres de la police et du principal parti politique au pouvoir.³⁷ Les deux décisions avaient été rejetées par le TAF, qui avait dans les deux cas mis en exergue que les requérantes avaient été *directement visées en tant que femmes* appartenant à un groupe ennemi ou à un parti politique différent, et leur avait octroyé l'asile.

Le SEM a finalement modifié sa pratique, comme en témoigne son Manuel d'Asile et Retour (Article sur la violence de genre) qui consacre un nouveau paragraphe aux « Femmes dans les situations de conflits ».³⁸ Dans cette nouvelle partie, le SEM admet explicitement qu'« on ne saurait ignorer que les femmes, en raison de leur sexe uniquement, sont particulièrement et de manière spécifique touchées par les violences sexuelles dans le cadre des conflits », que « l'instruction des demandes d'asiles émanant de personnes provenant de pays confrontés à une guerre ou à des conflits devra donc déterminer si la personne concernée a été personnellement visée en raison de ses caractéristiques, notamment son sexe » et que cette façon de procéder est également conforme à l'interprétation jurisprudentielle de l'adjonction figurant à l'al. 2 de l'art. 3 LAsi (« Il y a lieu de tenir compte des motifs de fuite spécifiques aux femmes »).

Il s'agit certainement de changements positifs, qui intègrent la jurisprudence TAF ainsi que les recommandations internationales sur le sujet. Il sera important de continuer à suivre la jurisprudence dans les mois à venir pour voir si elle sera effectivement mise en œuvre dans la pratique quotidienne.

V. Un regard vers l'avenir

De grands progrès ont été réalisés ces dernières années en Suisse et dans le monde dans l'appréciation des demandes d'asile présentées par des femmes et des filles. La Convention d'Istanbul fait partie de la longue liste des déclarations et mesures internationales et européennes qui reconnaissent la nature spécifique de ce type de persécution et la vulnérabilité particulière des demandeuses d'asile.³⁹ Si elle a le mérite incontesté d'être le premier instrument contraignant au niveau européen visant à éliminer la violence fondée sur le genre, la Convention d'Istanbul n'est pas particulièrement originale dans le domaine spécifique de l'asile : comme l'indique le Rapport explicatif lui-même, « les dispositions prévues aux articles 60 et 61 de la Convention sont conçues comme étant compatibles avec la Convention relative au statut des réfugiés de 1951 et l'article 3

³⁴ SEM, Manuel d'asile et retour, p. 29 (mis en italique par nous). Dans le cas TAF, arrêt du 12 septembre 2019, E-4502/2017, par exemple, le SEM fait valoir que la requérante aurait dû tout dire en détail, car l'audience s'était déroulée dans un environnement protégé, puisque l'équipe était féminine. Le TAF a jugé cet argument irrecevable et a rappelé qu'en aucun cas une audience d'asile ne peut être considérée comme une séance de thérapie.

³⁵ Voir p. ex TAF, arrêt du 26 novembre 2019, E-5712/2019. Le SEM avait considéré que les arguments de la requérante n'étaient pas crédibles, parce qu'elle (femme afghane, ethnie hazâra) avait affirmé qu'elle ne connaissait pas les noms de ses persécuteurs. Le TAF note que : « l'appréciation du SEM repose sur une mentalité, une logique et des valeurs occidentales inopérants dans le contexte « socio-religio-culturel » afghan [et] qu'il est incongru de penser qu'une femme musulmane hazâra soumise à l'autorité maritale peut librement sortir et nouer des relations avec les gens de son quartier pour s'informer sur ses dangereux voisins talibans ». Voir aussi TAF, arrêt du 18 décembre 2019, E-2245/2017.

³⁶ TAF, arrêt du 8 février 2019, D-2290/2017.

³⁷ TAF, arrêt du 15 avril 2019, D-6021/2017. Voir aussi TAF, arrêt du 4 avril 2017, E-2657/2015.

³⁸ Manuel d'asile et retour du SEM, D2 – Les persécutions liées au genre, p. 13, para 2.3.6.

³⁹ Assemblée générale, Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, New York, 1979; Assemblée générale, Déclaration sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes, 1993; Beijing declaration and platform for action, 1995; Conseil de sécurité des Nations Unies, 1325 (2000). Le Statut de Rome de la Cour pénale internationale de 1998 définit le viol, l'esclavage sexuel, la prostitution force, la grossesse force, la stérilisation force et toute autre forme de violence sexuelle d'une gravité comparable comme des crimes contre l'humanité. Au niveau européen : Résolution du Parlement européen du 28 novembre 2019 sur l'adhésion de l'UE à la Convention d'Istanbul et autres mesures de lutte contre la violence à caractère sexiste (2019/2855(RSP)); Conseil d'Europe, Résolution 2159(2017) de l'Assemblée parlementaire – Protéger les femmes et les filles réfugiées de la violence fondée sur le genre, 2017 ; Résolution 1765 (2010) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur les demandes d'asile liées au genre, 2010 ; Recommandation 1940(2010) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur les demandes d'asile liées au genre, 2010.

de la Convention européenne des droits de l'Homme [...] De plus, elles ne vont pas au-delà du champ d'application de ces instruments mais leur donnent une dimension pratique ».⁴⁰

Cependant, la ratification confronte avant tout chaque État membre à la nécessité de vérifier une fois de plus si les mesures législatives et administratives mises en place sont adéquates et suffisantes pour se conformer aux dispositions de la Convention. Ainsi, l'attention du législateur, des administrations et des tribunaux est à nouveau attirée sur la situation

particulière des demandeuses d'asile et sur la nécessité d'adapter progressivement les pratiques aux besoins spécifiques de cette catégorie de personnes.

En outre, la Convention d'Istanbul a créé un organe de contrôle, le GREVIO, qui est chargé de veiller à ce que les États membres respectent les dispositions de la Convention. La première visite du GREVIO en Suisse est prévue pour octobre 2021. Ce sera certainement une occasion intéressante pour toutes les parties concernées de prendre part au débat sur la situation des demandeuses d'asile en Suisse afin d'évaluer le travail déjà accompli et le travail restant à faire pour assurer le respect des dispositions pertinentes et des meilleures pratiques au niveau international.

⁴⁰ Rapport explicatif, para 300, p. 56.

Anis Kaiser*

Requérant.e.x.s d'asile LGBTIQ+ : Les enjeux principaux des demandes d'asiles pour motifs d'OSIEGCS

Zusammenfassung

Immer mehr LGBTIQ+ Menschen suchen in der Schweiz Zuflucht, weil sie in ihren Herkunftsändern wegen ihrer sexuellen Orientierung bereits verfolgt werden oder diesem Risiko ausgesetzt sind. In der Schweiz sind sie während des Asylverfahrens mit vielen Schwierigkeiten konfrontiert, damit ihr Schutzbedürfnis anerkannt werden kann. In diesem Artikel werden die bedeutendsten Hindernisse aufgezeigt, welche diese Personengruppe bei ihren Anhörungen im Rahmen des Asylverfahrens erfahren haben. Ferner werden auf der Grundlage der jüngsten Rechtsprechung und der Entscheidungen des Staatssekretariats für Migration (SEM) die wichtigsten Herausforderungen analysiert, um die es beim aktuellen juristischen Ansatz geht.

Par l'OSIEGCS on comprend l'orientation sexuelle, l'identité ou expression de genre, les caractéristiques sexuelles (aussi dites « caractéristiques biologiques ») ainsi que les variations des caractéristiques biologiques ne correspondant pas aux catégories binaires mâle/femelle, (voir critères biologiques de la sexuation)¹ d'une personne.

Généralement on n'évoque cet acronyme que pour parler des expériences des personnes LGBTIQ²⁺. Pourtant, toute personne a une orientation sexuelle, une identité et une expression de genre, un sexe biologique et des caractéristiques biologiques et c'est uniquement la conformité aux normes sociales dominantes qui évite de devoir les nommer. Le respect de l'OSIEGCS est un droit humain, reconnu internationalement : les êtres humains de toutes orientations sexuelles, identités et expressions de genre et sexes biologiques peuvent se prévaloir d'une pleine jouissance de tous les droits humains, et en particulier de vivre ouvertement et en sécurité leurs OSIEGCS sans avoir à les cacher³.

I. Les personnes LGBTQI+ dans le monde

Les personnes LGBTIQ+ sont victimes de violences et de discriminations spécifiques dans leur quotidien, dans de nombreux pays à travers le monde. Au niveau de la terminologie juridique, on peut parler de discriminations, d'inégalités, de persécutions, de criminalisations. Au niveau concret il peut s'agir de violences physiques telles que crimes d'honneur, violences sexuelles, « viols correctifs », détention arbitraire, prostitution forcée, ré-assignement de sexe forcé, impossibilité de changer de sexe. Des violences psychologiques peuvent avoir lieu aussi, telles que stigmatisation, *bullying*, injures, menaces, exclusion, condamnation religieuse etc. Au niveau socio-économique il s'agit principalement de discriminations (accès à l'école, au travail, aux services sociaux, etc.), de chômage, de manques de soins de santé, de pauvreté, de manque d'opportunités de carrière, d'exclusion de la famille, de l'héritage, etc.

Les persécutions viennent de différents types d'acteurs. En 2019, 68 pays pénalisaient les relations entre personnes consentantes de même sexe (dont 12 prescrivent la peine de mort de manière effective ou possible), d'autres punissent expressément les orientations sexuelles et/ou identités de genre non conformes aux normes sociétales⁴. Cette LGBTIQ-phobie d'État prend dans d'autres pays la forme de législations d'apparence neutre qui, dans leur application, restreignent les libertés et la dignité des personnes LGBTIQ+. Enfin, dans de nombreux pays, et même s'ils n'ont pas de législation LGBTIQ-phobe, des violences sont perpétrées en toute impunité et sans craintes de suites légales par des acteurs non-étatiques (famille, voisin.es, communauté, etc.)

II. Les demandes d'asile OSIEGCS en Suisse

L'articulation de facteurs de vulnérabilité liés à la fois à la migration et à l'OSIEGCS place les personnes requérantes d'asile LGBTIQ+, en Suisse comme ailleurs, dans des situations spécifiques de vulnérabilités qui ne sont souvent pas reconnues et donc pas prises en charge par les professionnels. le.x.s rencontré.e.x.s⁵ au cours de leurs parcours d'asile. En

* Anis Kaiser est en charge de la coordination d'Asile LGBT, Genève.

¹ <https://www.inter-action-suisse.ch/definitions>.

² Lesbienne, gay, bisexuel.le, trans*, intersex.e, queer.

³ HCR, Principes Directeurs sur la protection internationale n° 9 : Demandes de statut de réfugié fondées sur l'orientation sexuelle et/ou l'identité de genre dans le contexte de l'article 1A(2) de la Convention de 1951 et/ou de son Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés. Voir aussi les Principes de Jogjakarta, 2007.

⁴ ILGA, World-sponsored homophobia. Global legislation overview update, 2019, disponible sur : <https://ilga.org/fr/rapport-homophobie-etat-2019-aperçu-legislation-globale>.

⁵ Le x permet d'inclure les personnes qui ne se reconnaissent pas dans la binarité de genre (Réseau de compétences Genre et travail social, <https://www.eesp.ch/événements/interroger-le-travail-social-sous-l-angle-des-études-et-experiences-trans/>).

effet, il arrive que l'accompagnement soit imprégné par l'hétéronormativité présente dans la société en général et soit guidé par une approche aveugle à l'OSIEGCS. De manière générale il existe de la gêne, du malaise et de la méconnaissance vis à vis des thématiques LGBTIQ+, ce qui favorise l'occurrence de discriminations et contribue à créer ou à maintenir l'invisibilité de ce groupe. De plus, la non-inclusion des personnes requérantes d'asile LGBTIQ+ dans l'accueil les pousse souvent à se rendre elles-mêmes invisible pour assurer leur protection ce qui a évidemment des conséquences désastreuses sur leur accès aux ressources et aux droits, en particulier au droit d'asile.

III. Les auditions sur les motifs d'asile

Lors de l'audition sur les motifs de fuite les personnes requérantes d'asile LGBTIQ+ ont particulièrement besoin de pouvoir présenter sans appréhension, dans un climat sécurisant et permettant la confiance nécessaire, leurs motifs d'asile⁶. Or, le climat actuel des auditions ne leur permet souvent pas de se sentir suffisamment en confiance, comme le témoigne l'étude menée par Asile LGBT : si les personnes au profils « militant.e.x.s »⁷ acceptent, revendent et donc révèlent généralement leur OSIEGCS et les persécutions qui y sont liées, ce n'est pas toujours le cas pour les « isolé.e.x.s »⁸ dont une personne sur cinq ne révèle pas son OSIEGCS au cours de sa 1ère audition.⁹

Les personnes requérantes d'asile LGBTIQ+ sont habituées à se méfier des autorités (souvent agent.e.x de persécution) et aucun signe apparent ne leur indique que leurs droits sont reconnus et protégés par la Suisse. L'existence de multiples violations administratives tel que par exemple ménagerer¹⁰ et outer¹¹ une personne trans* (permis, listes accrochées dans le centre, dossier médical, cartes d'assurance- maladie, etc.) ne fait qu'accentuer leur sentiment d'insécurité. Les manque de signes explicites d'ouverture des collaborateurs.trices du SEM tout comme les biais hétéro-cis normatif¹²

des questions posées au cours des auditions représentent également des obstacles concrets à l'établissement des faits. La présence de l'interprète, souvent membre de la même communauté d'origine que la personne requérante, peut parfois accentuer le climat de méfiance et d'auto censure déjà présent.

Généralement, les personnes chargées de mener l'audition disposent de peu voire pas d'informations sur le contexte spécifique au pays d'où proviennent les personnes LGBTIQ+ et sur les réalités de vie de celles-ci sur place. Ils.elles sont donc dans l'impossibilité de situer correctement les réponses de la personne requérante et de mener de façon adéquate l'audition.¹³ Manquant de techniques d'auditions adéquates ils.elles ne sont pas compétent.e.x.s pour traiter ces sujets sensibles et pour pouvoir poser les bonnes questions. De nombreuses décisions rendues démontrent aussi que les collaborateurs.trices du SEM n'arrivent parfois pas à faire de distinctions entre les différentes composantes LGBTIQ+. Malgré cette situation, le SEM ne propose pas de formation obligatoire sur les spécificités des motifs d'OSIEGCS. Selon les informations disponibles, la dernière formation (optionnelle) remonte à plus de trois ans (2017). Selon les directives de l'UNHCR, il est important que les personnes soient auditionnées par des acteurs.trices bien informé.e.x.s quant aux spécificités des questions LGBTIQ+, des formations de sensibilisations concernant ces thématiques devraient donc impérativement être mis en place.¹⁴

¹³ « Iel » peut-être utilisé comme prénom de la troisième personne du singulier permettant de désigner les personnes, sans distinction de genre.

¹⁴ HCR, Note d'orientation du HCR sur les demandes de reconnaissance du statut de réfugié relatives à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre, 2008, 36. L'extrait de la décision d'asile suivante démontre que le SEM n'applique pas une pratique conforme aux directives du HCR. Il y emploie des termes inadéquat (transexuel) jugé offensant par les personnes concernées (Voir le guide linguistique de TransGender Network Switzerland : <https://www.tgns.ch/fr/medias/guide-linguistique/>) il ne sait pas faire la distinction entre une personne trans* et le travestissement et ne respecte pas l'auto-identification de la requérante qui est une femme trans* et ne la genre pas de façon approprié tout au long du processus. « Vous avez en outre affirmé vous sentir comme une femme et que vous souhaitez effectuer une opération de réassignation sexuelle. Ici aussi, vos descriptions manquent d'une ligne de réflexion cohérente [...] A la question de savoir comment vous vous verriez en tant que femme vous avez principalement répondu que vous aviez vu à la télévision que les gens se sentirait mieux après un changement de sexe. A la question de savoir ce que cela signifie pour vous que d'être transsexuel, vous avez répondu que ce type de personnes venaient en Suisse pour travailler. Ce n'est qu'après avoir réitéré la question que vous avez déclaré que cela signifie pour vous une personne ayant des caractéristiques ou des organes de sexe féminin et masculin. Vous vous limitez donc aux aspects corporels sans vous exprimer sur vos associations intérieures. A la question de savoir comment c'est passé cette prise de conscience et comment vous vous sentiez en tant que transsexuel, respectivement comme travestis vous n'avez pas su y répondre de manière substantielle. Vous avez simplement déclaré que cela s'est fait par étapes. A la question de savoir comment votre vie c'est transformé après que vous ayez remarqué que vous étiez transsexuel, ou que vous ayez voulu vous déguiser en travesti vous en êtes venu à parler d'Islam, que vous ne pratiquez plus que de manière rudimentaire, que vous buvez de l'alcool et que vous auriez oublié votre culture [...] Vous avez ajouté au protocole qu'il existe la possibilité que vous risquez de subir un grave préjudice mental si vous deviez vivre en Algérie en tant que transsexuel.» . Traduction non-officielle de l'allemand par l'auteur.trice de cet article.

⁶ HCR, Principes Directeurs sur la protection internationale n° 9, para 60.

⁷ Les « militant.e.x.s » appartenaient dans leur pays à la communauté LGBTI+ locale et souvent également internationale (participation à des colloques de l'ILGA, etc.).

⁸ Les « isolé.e.x.s » sont les personnes n'ayant pas eu de lien avec la communauté LGBT dans leur pays d'origine.

⁹ Asile LGBT Genève. Recherche-action sur l'accueil des réfugié.e.x.s LGBTIQ+ à Genève, Rapport final, 2018, p.14. Voir p. ex., Tribunal Administratif Fédéral, arrêt du 12 août 2017, D-6722/2017, Sachverhalt, lit L : « In seiner Eingabe vom 26. März 2018 (Datum des Poststempels) machte der Beschwerdeführer geltend, dass er homosexuell sei, jedoch aus Angst und Scham bisher nicht darüber habe sprechen können. »

¹⁰ Ménager : En parlant d'une personne, utiliser un genre dans lequel elle ne se reconnaît pas.

¹¹ Outer : Louting est le fait de révéler l'homosexualité, la bisexualité, la transidentité, la non-binarité, l'intersexuation, la pansexualité ou l'asexualité d'une personne sans son consentement, voire contre sa volonté.

¹² « Hétéro-cis-normativité » : la société dans laquelle nous vivons a institué l'hétérosexualité et la cisidentité comme normes. Nous sommes tou.t.e.x.s empreint.e.x.s de ces normes et les (re)produisons de manière inconsciente. (Asile LGBT Genève. Recherche-action sur l'accueil des réfugié.e.x.s LGBTIQ+ à Genève. Rapport final 2018).

La méconnaissance du SEM sur les contextes et réalités spécifique en lien avec les questions LGBTIQ+ des pays d'origine des demandeurs.euses d'asile peut mener à des évaluations du risque de persécution erronées. A titre d'exemple, en Tunisie, les personnes LGBTIQ+ continuent d'être victimes de discrimination et de violence, y compris de menaces de mort et de viol, bien que la stigmatisation sociale et la crainte de poursuites en vertu des lois sur la sodomie aient découragé les individus de signaler les problèmes. Le 18 juillet 2019, le tribunal de première instance de Sousse a condamné deux jeunes hommes à 18 mois de prison chacun en vertu de l'article 230 du code pénal de 1913 qui criminalise les relations homosexuelles. Selon l'Association Shams, l'un des accusés a déclaré avoir été victime de harcèlement sexuel pendant sa détention en raison de son orientation sexuelle¹⁵. Pourtant le SEM considère que « bien que l'homosexualité soit considérée comme illégale et pénalisée par le code pénal tunisien, les autorités font preuve d'une certaine tolérance dans les grandes villes et que les peines ne sont que peu appliquées. Des arrestations n'auraient lieu que rarement pour ce motif car cela supposerait un flagrant délit »¹⁶. L'état de fait n'ayant pas été correctement établi selon le TAF, car l'analyse du SEM sur l'éventuelle crainte fondée du recourant en cas de retour dans son pays est incomplète, le dossier est renvoyé à la première instance pour supplément d'instruction.

IV. L'analyse juridique

Les lacunes dans l'expertise des personnes chargées de mener l'audition concernant les spécificités des persécutions sur la base de OSIEGCS se répercutent fortement sur l'évaluation des demandes d'asile. De manière générale l'appréciation des faits et l'analyse de la vraisemblance de l'OSIEGCS reposent sur des stéréotypes sur la vie, les expériences et les logiques d'action des personnes LGBTIQ+.

Bien que l'OSIEGCS est définie par chaque personne, qu'elle fait partie intégrante de sa personnalité et qu'elle constitue l'un des aspects les plus fondamentaux de l'autodétermination, de la dignité et de la liberté¹⁷ les motivations principales des refus au droit d'asile se portent sur le caractère de sa vraisemblance et crédibilité.

Dans une décision négative rendue à une jeune femme du Congo le SEM va ainsi appuyer son analyse de la vraisemblance de l'orientation sexuelle en fonction de la capacité de la requérante à expliquer les étapes de la transition relationnelle vécue avec son amante (d'une amitié à une relation de couple). Pour

le SEM, les déclarations de la requérante qui dit avoir été initiée par une autre fille à la sexualité entre femme sont : « très stéréotypées sur une homosexualité qui vous aurait été enseignée de l'extérieur par une tierce personne non seulement et contredit votre affirmation selon laquelle il s'agissait d'une chose naturelle pour vous, mais ne reflètent aucun sentiment ou processus personnel accompagnant votre prise de conscience, ce qui entache la crédibilité de vos allégations »¹⁸

Le caractère contradictoire, le manque de détail, l'incohérence et la banalité des affirmations ainsi que la difficulté pour la personne LGBTIQ+ à fournir des informations détaillées, explicites et cohérentes sont généralement évoqués pour motiver les décisions négatives. La grande importance attachée au caractère de la vraisemblance des allégations est pourtant extrêmement problématique pour les personnes LGBTIQ+, qui peinent souvent à parler ouvertement de leur OSIEGCS. Dans leurs pays d'origine ceux.celles-ci ont vécu un quotidien de menaces constantes, d'invisibilité et d'insécurité. La construction de soi est donc fortement marquée par la solitude, le silence, la honte, la dévalorisation et la peur. Elles ne sont souvent pas en mesure de faire preuve d'une identification positive ni de se sentir en sécurité dans un environnement proche. Au cours des auditions, elles nient donc facilement leurs propres expériences et ne disposent souvent pas du vocabulaire et des références adéquates dans notre contexte pour nommer leurs motifs et s'auto-définir. Les conséquences de ces persécutions sont un apprentissage de la vulnérabilité, du silence et de l'invisibilité comme stratégie de survie. Ces mécanismes de survie sont intériorisés et ne disparaissent pas simplement avec la fuite, au contraire les personnes tendent à maintenir ce réflexe au cours de leur procédure d'asile.

1. Révélations tardives

Les personnes requérantes d'asile LGBTIQ+ gardent souvent le silence sur leurs véritables motifs d'asile ou ne les révèlent que tardivement. Le manque de sentiment de sécurité dans le cadre de la procédure, le fait que les persécutions soient liées aux sphères les plus sensibles et intimes des personnes ou encore que la découverte identitaire soit un processus long et compliqué sont autant d'éléments explicatifs.

Il est important de rappeler qu'une décision négative sur la base de la vraisemblance ne peut être fondée uniquement sur la divulgation tardive de l'OSIEGCS. Les raisons d'une révélation tardive doivent être examinées attentivement en tenant dûment compte des facteurs pertinents mis en avant par la personne.¹⁹

¹⁵ USDO – Département d'État américain. Tunisie : Rapport annuel sur les droits de l'homme en 2019.

¹⁶ TAF, arrêt du 30 janvier 2020, E-6942/2018.

¹⁷ CEDH, 12 septembre 2009, Van Kück v Germany, 35968/97, para 69 : reconnaît la liberté de se définir soi-même comme une femme comme l'un des éléments les plus fondamentaux de l'auto-détermination. The Yogarta Principles, 2007, n° 3. ; HCR, Principes Directeurs sur la protection internationale n° 9, para, §60,62, 63.

¹⁸ Décision négative du SEM, été 2019, femme lesbienne, Congo. Traduction non-officielle de l'allemand par l'auteur.trice de cet article.

¹⁹ HCR, Note d'orientation du HCR sur les demandes de reconnaissance du statut de réfugié relatives à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre, 2008§38. Voir aussi : CJUE, joined cases C148-150/13, A, B and C vs Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, 2 décembre 2014, para. 65 : étant donné la nature sensible de la question, il ne pouvait pas être conclu au manque de

A titre d'exemple d'une pratique erronée, dans une décision (négative) rendue en automne 2019 à un jeune homme homosexuel de Somalie le SEM estime que vu que l'OS n'a été étayé par le requérant que de manière rudimentaire (et bien qu'il ait fait état de sa peur de parler et de la honte ressentie) « ne saurait être entendue, étant donné que vous avez été informés de l'obligation des autorités d'asile de garder le secret et de l'obligation de coopérer avec elles. »²⁰

2. La discréetion

Contrairement à ce qui est régulièrement demandé par le SEM, la personne requérante d'asile LGBTIQ+ qui affirme qu'elle craint d'être persécuté du fait de son OSIEGCS n'a pas à établir que les autorités de son pays d'origine connaissaient son OSIEGCS avant qu'elle ne le quitte. Elle peut l'avoir caché et n'avoir jamais été victime de mesures discriminatoires ni de persécutions. En effet, la protection de l'État doit être estimée selon sa capacité systémique à empêcher la persécution crainte d'advenir, et pas uniquement à punir une fois que la persécution a eu lieu²¹. La non-application des lois punissant les relations de même sexe est un argument utilisé par le SEM sans que soit examiné l'implication de ces lois sur les capacités de l'État à fournir une protection efficace et/ou sur la volonté pour les individus concernés à rechercher une telle protection²².

Techniquement, qu'il s'agisse de la question des sérieux préjudices ou des pressions psychiques insupportables, la question juridique est celle de l'interprétation correcte de la crainte fondée au sens de l'art. 3. La notion de crainte fondée vise le risque hautement probable de persécutions futures et c'est cette interprétation qui est souvent tordue dans les décisions.

Dans de multiples décisions le SEM demande à tort que la personne ce soit *outé* dans son pays d'origine et donc qu'elle se soit concrètement exposée à des persécutions.²³ Pour le SEM, si la personne reste discrète sur son OSIEGCSB, ne la révèle ni à sa famille, ni à son entourage alors il n'y pas de

risque de persécution et elle peut donc être renvoyé. Comme l'ont affirmé de nombreuses décisions dans plusieurs juridictions, qu'une personne puisse être en mesure d'éviter la persécution en se cachant ou en étant « discrète » quant à son OSIEGCS, ou qu'elle l'ait déjà fait par le passé, n'est pas une raison valable pour lui refuser le statut de réfugié.e.x.²⁴ Les personnes LGBTIQ+ ont droit à la liberté d'expression et d'association de même que tout autre être humain²⁵. Malgré les principes directeurs recommandés par l'UNHCR, le SEM continue de refuser la protection à des personnes LGBTIQ+ sous prétextes que si elles restent discrètes, elles peuvent retourner dans leur pays d'origine.²⁶ Malheureusement le TAF suit également cette pratique même si, au moins théoriquement, les juges estiment que le critère de discréetion ne devrait plus être accepté.

Dans une décision récente, le TAF reconnaît ainsi qu'on ne peut raisonnablement demander à une personne de cacher son OS afin d'éviter les persécutions, toutefois la seule raison pour laquelle le requérant obtient finalement l'asile est que le TAF accepte l'existence d'un risque de persécution grave de la part de la famille du requérant, qui était au courant de son OS déjà avant son départ et menace de le tuer s'il revienne²⁷.

crédibilité de l'orientation sexuelle déclarée, simplement du fait que la personne, réticente à révéler des aspects intimes de sa vie, ne l'avait pas déclarée dès le début. HCR, Principes Directeurs sur la protection internationale n° 9, para §59. Sur les déclarations tardives, voir aussi récemment TAF, arrêt du 12 août 2020, D-6722/2017 : le requérant fait valoir au niveau du recours qu'il est homosexuel. Le TAF, le considère crédible (c. 6.1-6.2).

²⁰ Décision négative du SEM, automne 2019, homme homosexuel, Somalie.

²¹ UNHCR, Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés, 1992, §83, 65.

²² CEDH, 26/10/1988, Norris v Ireland, 10581/83, §38.

²³ Décision négative du SEM, été 2019, homme homosexuel, Afghanistan : « Vous avez également déclaré que vous n'avez parlé à personne de votre orientation sexuelle et que vous avez gardé celle-ci caché. En raison de cette situation et du fait que vous n'êtes pas connu des autorités de votre pays d'origine ou de votre entourage en tant qu'homosexuel, il ne peut y avoir aucune crainte justifiée de persécution. » Traduction non-officielle de l'allemand par l'auteur.trice de cet article.

²⁴ Supreme Court of the United Kingdom, HJ (Iran) and HT (Cameroon) v. Secretary of State for the Home Department, 7 juillet 2010, 1: « To reject his application on the ground that he could avoid the persecution by living discreetly would be to defeat the very right which the Convention exists to protect – his right to live freely and openly as a gay man without fear of persecution », consid. 82, p. 38.

²⁵ HCR, Principes Directeurs sur la protection internationale n° 9, para, §31.

²⁶ Cette pratique va aussi contre les lignes directrices du SEM, qui, dans son Manuel d'Asile et Retour – D2 Les persécutions liées au genre, p. 9, relève explicitement que : « l'orientation sexuelle/l'identité genre est une des caractéristiques fondamentales de l'identité humaine, le rejet d'une requête contenant des motifs liés à l'orientation sexuelle ou l'identité genre ne peut donc se fonder sur des arguments s'inspirant d'une possibilité d'échapper ou de se soustraire à toute forme de persécution en adoptant un mode de vie plus discret ou moins ostentatoire («discréetion»). »

²⁷ TAF, arrêt du 12 août 2020, D-6722/2017, c. 6.7 : « Nachdem sich die Vorinstanz auf den Standpunkt stellt, dass Homosexualität in Syrien zwar gesellschaftlich tabuisiert werde, strafrechtliche Sanktionierung jedoch nur drohe, soweit «homosexuelle Verhalten gezeigt» werde, und die Familie des Beschwerdeführers ohnehin keine Kenntnisse über dessen sexuelle Orientierung habe, fragt sich, inwieweit von einer Person vernünftigerweise erwartet werden kann, die drohende Verfolgung ohne Beanspruchung des Flüchtlingsschutzes durch Änderung ihres eigenen Verhaltens abzuwenden ». Voir aussi Décision négative du SEM, Automne 2019, personne trans*, Algérie : « En Algérie, l'homosexualité est, selon l'article 338, reconnue comme une infraction pénale. [...] En raison du tabou social et de la stigmatisation des homosexuels dans la société islamique conservatrice d'Algérie, le harcèlement par les autorités locales est possible, en particulier dans les zones rurales. Mais, dans la pratique, l'homosexualité est tolérée et ce, surtout dans les grandes villes du pays dans la mesure où elle se pratique discrètement. Les homosexuels en Algérie ont un comportement discret et ne forment aucune communauté visible [...] Vous êtes également libre de vous installer dans une ville plus grande. Dans l'ensemble, il n'y a donc aucune indication objective et concrète que le risque de persécution que vous avez allégué se matérialiserait avec une probabilité écrasante ».

Le TAF accepte donc encore que le critère de discréption soit appliqué comme le démontre également le rejet très récent du recours contre le renvoi d'un homme homosexuel en Ethiopie²⁸. Dans cette affaire le TAF examine la situation des homosexuels en Ethiopie, il convient que l'homosexualité y est criminalisée, érigée en tabou dans la société et la famille, que des soins médicaux peuvent être refusés à une personne homosexuelle, surtout si elle est séropositive et que de dans l'ensemble, il n'est pas possible de vivre ouvertement en tant qu'homosexuel dans ce pays. Il convient que « si l'homosexualité est connue, il y a un risque de désavantages sérieux de la part de la famille et des autorités, qui peut se manifester par des violences directes, des emprisonnements, une discrimination prononcée et un ostracisme social. En outre, les autorités éthiopiennes ne veulent ni ne peuvent se protéger des infractions commises à l'encontre des homosexuels »²⁹. Pourtant, malgré ce constat, le TAF soutien qu'il n'existe pas d'éléments suffisant pour estimer qu'il existe une persécution collective des homosexuels en Ethiopie. Pour le requérant, il n'y a donc aucun risque de persécution en cas de retour, car personne n'a connaissance de son orientation sexuelle et, sur la base de la jurisprudence habituelle du TAF « certaines restrictions en matière d'apparence publique et de vie privée ne constituent pas en soi un désavantage grave au sens de l'article 3 al. 2 LAS, et en particulier ne conduisent pas à une pression psychologique insupportable ».³⁰

V. Conclusion

Afin de faire évoluer la pratique actuelle il est nécessaire et impératif que les différent.e.x.s acteurs.trices, particulièrement les personnes en charge des auditions ainsi que les interprètes, se forment aux spécificités des demandes OSIEGCS. Des formations de sensibilisations régulières et obligatoires permettront d'identifier et de mieux comprendre les vulnérabilités spécifiques en jeu et d'éviter au mieux les comportements discriminant, invisibilisant ou excluant pouvant mener jusqu'à l'obstruction de l'établissement des faits. Une coopération plus égalitaire et sensible au moment de l'établissement des faits est nécessaire notamment pour pouvoir mieux relativiser la capacité des personnes requérantes d'asile LGBTIQ+ à restituer des souvenirs traumatiques. L'obligation d'étayer la demande doit être davantage un devoir partagé. Une application constante et correcte du modèle DSSH de S. Chelvan³¹

²⁸ TAF, arrêt du 28 août 2020, E-2109/2019.

²⁹ TAF, arrêt du 28 août 2020, E-2109/2019, c. 9.2.6. Traduction non-officielle de l'allemand par l'auteur.trice de cet article.

³⁰ TAF, arrêt du 28 août 2020, E-2109/2019, c. 10.2. Traduction non-officielle de l'allemand par l'auteur.trice de cet article.

³¹ Cette méthode est explicitement mentionnée par HCR, Principes Directeurs sur la protection internationale n° 9, para 62. D'ailleurs, le SEM rappelle aussi dans son Manuel d'Asile et Retour – D2, Les persécutions liées au genre, p. 20, que « il est conseillé de suivre le modèle d'audition ‹Difference› Stigma, Shame and Harm (DSSH) model développé par un avocat britannique spécialisé dans la défense des demandes d'asile basées sur SOGI ».

dans le cadre des auditions permettrait de ce fait, une évaluation de la crédibilité plus adéquate. Quant à la méconnaissance des contextes de départ, le SEM devrait favoriser d'autres mesures d'instruction dans la procédure telles que l'expertise, ou la consultation des tiers (comme par exemple, les associations de défenses des personnes LGBTIQ+ sur place ou des ONG).

Quant à l'analyse juridique, elle devrait cesser d'analyser la vraisemblance de l'orientation sexuelle, de l'identité ou expression de genre et des caractéristiques sexuelles/biologiques sur la base de stéréotypes et enfin prendre en compte le fait que ces éléments représentent les aspects les plus fondamentaux de l'autodétermination, de la dignité et de la liberté des personnes. Il faudrait aussi rappeler que, en cas de doute quant à la vraisemblance de l'OSIEGCS de la personne, les lignes directrices internationales suggèrent que les fonctionnaires appliquent le principe du bénéfice du doute.³²

La Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul), qui a été ratifiée par la Suisse et qui y est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2018³³ donne une définition ample et systémique des violences et stipule une obligation explicite de protection des victimes « sans discrimination aucune » (art. 4 al. 3) notamment liée à l'orientation sexuelle ou l'identité de genre. Bien que la Convention protège particulièrement les femmes et les filles elle peut aussi s'appliquer à toutes les victimes de violence domestique (art. 2 al. 2) tel que les personnes gays, lesbiennes, bisexuelles ou trans*. Dans le rapport explicatif à la Convention³⁴, le genre, l'orientation sexuelle, l'identité de genre, le statut de migrant.e.x ou de réfugié.e.x ou tout autre statut (liste non exhaustive) sont considérés comme des motifs de discriminations présentant un intérêt spécial en égard à l'objet de la convention³⁵. Il est également reconnu que les

³² HCR, Principes Directeurs sur la protection internationale n° 9, para 63.i, p. 15: « Self-identification as a LGBTI person should be taken as an indication of the applicant's sexual orientation and/or gender identity. The social and cultural background of the applicant may affect how the person self-identifies ». La version précédente (Guidance note on Refugee claims relation to sexual orientation and gender identity, 2008) était encore plus claire : « Self-identification as LGBT should be taken as an indication of the individual's sexual orientation. While some applicants will be able to provide proof of their LGBT status, for instance through witness statements, photographs or other documentary evidence, they do not need to document activities in the country of origin indicating their different sexual orientation or gender identity. Where the applicant is unable to provide evidence as to his or her sexual orientation and/or there is a lack of sufficiently specific country of origin information the decision-maker will have to rely on that person's testimony alone. As the UNHCR Handbook has noted « if the applicant's account appears credible, he [or she] should unless there are good reasons to the contrary, be given the benefit of the doubt », para 35, p. 16.

³³ <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20162518/index.html>.

³⁴ Rapport explicatif de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique Istanbul, 11.V.2011.

³⁵ Idem, para. 53.

personnes rendues vulnérables du fait de circonstances particulières incluent également les personnes homosexuelles, bisexuelles ou trans^{*36}. Selon les précisions du rapport explicatif, la Convention d'Istanbul estime que les personnes ayant une orientation sexuelle ou une identité ou expression de genre non hetero-cis normée peuvent être victimes de formes particulières de persécution et de violence liées au genre et elle préconise qu'une interprétation sensible au genre soit appliquée à chacun des motifs de la Convention³⁷.

Ayant ratifié la Convention d'Istanbul, la Suisse s'est engagée en faveur d'une obligation explicite de protection des victimes « sans discrimination aucune ». Cet engagement important et contraignant permettra, s'il est mis en œuvre en respect des recommandations émises au niveau international, de garantir une meilleure reconnaissance du besoin de protection des personnes requérantes d'asile LGBTIQ+ et de manière générale d'avoir un impact positif sur la vie des personnes LGBTIQ+ en Suisse.

³⁶ Idem, para. 87.

³⁷ Idem, para. 313.

Chloé Maire*

Une protection effective pour toutes et tous en cas de violences conjugales

I. Violences conjugales et droit de séjour

Comme partout dans le monde, la violence conjugale reste un problème majeur en Suisse dont seule une partie n'est rapportée aux autorités, notamment en raison de la peur et de la honte qu'elle engendre chez les victimes. Il s'agit d'un des facteurs majeurs de risque de santé chez les femmes de 19 à 44 ans dans le monde¹. La violence conjugale est une forme de violence domestique ou de violence familiale. Elle peut également s'exercer entre des ex-partenaires quelle que soit leur orientation sexuelle et être définie comme suit : « *la violence conjugale et familiale représente un ensemble de comportements, de paroles ou de gestes agressifs, brusques et répétés à l'intérieur d'une relation de couple ou de relations familiales. Cette violence peut être physique, psychologique, sexuelle ou verbale. Elle peut aussi être exercée à travers des abus faits aux enfants, le contrôle de l'argent, le bris d'objets, les coups sur les animaux ou toutes autres mesures visant à contrôler les gestes et comportements d'un ou plusieurs membres de la famille* »².

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 (ci-après Convention d'Istanbul), ratifiée par la Suisse en date du 14 décembre 2017 et entrée en vigueur le 1^{er} avril 2018³, englobe quant à elle toutes les formes de violences à l'égard des femmes. L'article 3 de la Convention contient des définitions, en particulier à ses lettres a) et b) qui définissent les termes « violence à l'égard des femmes » et « violence domestique »⁴.

Selon l'Office fédéral des statistiques (OFS), en 2019, 19 669 infractions dans le domaine de la violence domestique⁵ ont été enregistrées par la police⁶. La moitié de ces infractions s'est produite dans une relation de couple et 28% dans une relation d'ex-couple. La part des femmes en pourcentage de

personnes lésées dans une relation de couple et d'ex-couple est de 76%. Toujours en 2019, 29 homicides perpétrés ont été enregistrés suite à des violences domestiques sur un total de 46 homicides⁷. Depuis 2009, ces valeurs sont restées relativement stables.

Afin de s'assurer que toutes les personnes puissent être protégées au mieux par nos institutions au même titre que les ressortissantes suisses et ce sans obstacles supplémentaires, le CSP Vaud et ses professionnel·le·s s'engagent dans la défense des migrantes⁸ victimes de violences conjugales, tant au niveau individuel, notamment en tant que mandataire en droit des étrangers, que collectif, par une implication dans des groupes de travail et des commissions.

Les différentes problématiques rencontrées par les personnes victimes de violences conjugales dépendant du permis de séjour de leur conjoint·e⁹ sont depuis plusieurs années thématiquées au sein du groupe de travail romand « Femmes migrantes & Violences conjugales ». Celui-ci est composé d'individus et de diverses organisations actives¹⁰ sur le terrain dans la défense de migrantes, dont certaines subissent des violences conjugales. Il a déposé auprès de plusieurs comités de l'Organisation des Nations unies (ONU) des observations et des informations, qui ont toutes été reprises dans les recommandations faites à la Suisse, afin de se conformer à ses obligations en matière de protection et d'égalité de traitement de toutes les femmes vivant sur son territoire¹¹.

Dans un premier temps, ces recommandations demandaient une modification de l'article 50 de la Loi fédérale sur les étrangers (ci-après LEtr, devenue Loi sur les étrangers et l'intégration LEI¹²) afin de permettre aux femmes migrantes dont les époux sont Suisses ou titulaires d'une autorisation d'établissement, de quitter leur conjoint violent sans risquer de perdre leur permis de séjour. En effet, dans sa teneur ini-

* Travailleuse sociale et mandataire en droit des étrangers au Service social pour les immigré·e·s – La Fraternité du CSP Vaud, membre du Groupe de travail romand : « Femmes migrantes & Violences conjugales », membre de la commission LAVI du Canton de Vaud.

¹ https://www.who.int/gender/violence/who_multicountry_study/Chapter3-Chapter4.pdf.

² J.Broué : Option, une alternative à la violence, Montréal, Québec.

³ RS 0.311.35.

⁴ <https://istanbulkonvention.ch/html/blog/text-fr.html>.

⁵ Les catégories suivantes sont utilisées pour l'enregistrement de la relation entre personnes prévenues et lésées : partenaires d'un couple, ex-partenaires d'un couple, relation parents-enfants (agression des parents contre les enfants ou des enfants contre les parents, autres relations familiales).

⁶ Voies de fait (32%), menaces (22%), injures (19%) lésions corporelles simples (10%) représentent 84% de toutes les infractions de violence domestique enregistrées par la police.

⁷ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/criminalite-droit-penal/police/violence-domestique.html>.

⁸ Nous parlerons de migrantes et de femmes dans le présent texte, celles-ci étant surreprésentées dans les situations de violences conjugales. Cependant, les hommes migrants sont protégés par les mêmes articles de loi et sont également reçus dans notre service.

⁹ Ressortissant·e·s d'Etats tiers venu·e·s par regroupement familial.

¹⁰ Le Centre de Contact Suisses-Immigrés (CCSI), le Centre Suisses-Immigrés Valais (CSI Valais), Le service social pour les immigré·e·s – La Fraternité du CSP Vaud, Camarada et le Syndicat Interprofessionnel des travailleuses et travailleurs (SIT).

¹¹ Notamment : Point 17 des observations finales du CERD, 13 mars 2014, points 46 et 47 des observations finales du CEDEF du 18 novembre 2016, points 26 et 27 des observations finales du CDH du 22 août 2017.

¹² RS 142.20.

tiale, cet article posait deux conditions cumulatives au renouvellement d'autorisation de séjour des conjoints ayant mis fin à la vie conjugale. Il fallait d'une part, démontrer avoir été victime de telles violences, et, d'autre part, rendre plausible que la réintégration dans le pays d'origine était compromise. Suite à une modification en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2013, l'art. 50 al. 2 LEI précise que les « *raisons personnelles majeures* » auxquelles se réfère l'art. 50 al. 1 let. b LEI sont notamment données lorsque le conjoint est victime de violences conjugales, que le mariage a été conclu en violation de la libre volonté d'un des époux ou que la réintégration dans le pays de provenance semble fortement compromise. Dès lors, pour qu'une victime de violences conjugales ait droit au renouvellement de son titre de séjour, la loi ne prévoit plus d'autres conditions que celle de démontrer avoir subi ces violences conjugales.

En dépit de cette amélioration du cadre juridique, il reste laborieux dans la pratique de démontrer – au sens de la jurisprudence – le seuil « d'intensité » ainsi que la répétition des violences subies. Ainsi, l'exigence en matière de preuves de violences conjugales demeure beaucoup trop élevée. Dès lors, ne bénéficiant pas d'une vraie garantie quant à la poursuite de leur séjour en Suisse, les femmes migrantes victimes de violences conjugales n'osent souvent pas dénoncer ce qu'elles subissent, alors qu'elles sont exposées de manière accrue à ce type de violences, notamment du fait de la méconnaissance de leurs droits, les rendant d'autant plus dépendantes de leur époux.

Fort de ses observations de terrain, notre groupe de travail a également publié, en collaboration avec l'Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers (ODAE) un rapport intitulé « *Femmes étrangères victimes de violences conjugales, obstacles au renouvellement du titre de séjour en cas de séparation* »¹³ dont les constats de 2016 restent malheureusement d'actualité.

Il a par ailleurs pris position en décembre 2015 dans le cadre de la consultation quant à l'approbation et la mise en œuvre par la Suisse de la Convention d'Istanbul.

Il est également intéressant de relever qu'avant même la ratification de la Convention d'Istanbul, le Tribunal fédéral a rappelé, dans un arrêt du 26 mai 2016, l'obligation de l'État de protéger la dignité humaine et l'intégrité des victimes de violences conjugales en se référant à l'article 59 de la Convention d'Istanbul.¹⁴ La recourante y contestait la décision des autorités vaudoises de la renvoyer en Tunisie à la suite de sa séparation avec son mari, titulaire d'une autorisation d'établissement. Elle invoquait l'art. 50 al. 1 let. b et al. 2 LÉtr (LEI) donnant droit au renouvellement d'une autorisation de séjour pour des « raisons personnelles majeures ». La Cour de droit

administratif et public du Tribunal Cantonal avait admis qu'elle se trouvait dans une situation de maltraitance psychique systématique mais lui avait reproché de ne pas avoir fourni de documents attestant les violences subies. Le Tribunal fédéral a rappelé que la victime doit démontrer l'existence de violences d'une certaine intensité tout en précisant qu'il ne s'agit pas de prendre en compte uniquement les documents écrits, contrairement à ce qui ressortait de la décision cantonale, mais de considérer un « *faisceau d'indices* » qui, en l'occurrence, étaient réunis. Pour le Tribunal fédéral, la Cour cantonale ne pouvait pas, « *sans commettre d'arbitraire et verser dans un raisonnement incohérent* » (consid. 6.4), considérer les violences comme avérées tout en niant leur existence au seul motif qu'elles n'étaient pas établies par des documents. Il s'agit d'un exemple concret démontrant l'amélioration que pourrait apporter l'abandon de la réserve émise par la Suisse à l'article 59 de la Convention d'Istanbul afin de permettre une jurisprudence plus stable en matière de dissolution de la famille dans des situations de violences conjugales, ce qui n'est malheureusement pas le cas actuellement.

II. Ratification de la Convention d'Istanbul

La Convention d'Istanbul est le traité international qui va le plus loin pour combattre ces graves violations des droits de l'être humain et nous ne pouvons que nous réjouir de la ratification par la Suisse de cet instrument qui permettra de façon certaine de lutter contre les différentes violences à l'égard des femmes. Les obligations qui en découlent s'articulent en quatre axes principaux.

Le premier concerne la prévention grâce à des mesures visant le changement des modèles de comportements et des stéréotypes qui rendent acceptables la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. Le second vise la protection des victimes et des témoins, notamment par la création de services de soutien spécialisés apportant assistance médicale, accompagnement psychologique et soutien juridique aux victimes et à leurs enfants. Le troisième pilier de la Convention concerne la sanction des auteurs et comprend une série de mesures permettant que la violence à l'égard des femmes soit érigée en infraction pénale et punie comme il se doit tout en assurant que les victimes bénéficient de mesures de protection spéciales durant les procédures. Le dernier axe garantit la coordination des politiques et la coopération entre les différentes agences, institutions et organisations concernées afin d'offrir une réponse globale à la violence à l'égard des femmes et à la violence domestique¹⁵.

La force de la Convention d'Istanbul est non seulement juridique, mais aussi sociale et politique. D'une part, parce qu'elle propose une définition large et systémique des violences (art. 2), son préambule rappelant que « *la violence à l'égard des femmes est une manifestation des rapports de force*

¹³ Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers (ODAE), Femmes étrangères victimes de violences conjugales, obstacles au renouvellement du titre de séjour en cas de séparation, 8 mars 2016.

¹⁴ Tribunal Fédéral, arrêt du 26 mai 2016, 2C_777/2015, voir également les arrêts suivants : Tribunal Fédéral, arrêt du 1^{er} avril 2016, 2C_649/2015 ; Tribunal Fédéral, arrêt du 16 mars 2016 2C_964/2015, : Tribunal Administratif Fédéral, arrêt du 16 juin 2016, 2C_1055/2015 et Tribunal Fédéral, arrêt du 23 août 2016 2C_648/2015.

¹⁵ Conseil de l'Europe, Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul). A l'abri de la peur, à l'abri de la violence.

historiquement inégaux entre les femmes et les hommes [...]». D'autre part, parce qu'elle a pour volonté une protection des victimes sans discrimination aucune, qu'elle soit liée à l'origine, à la religion, à un handicap, à l'orientation sexuelle ou à l'identité de genre, ou au statut de séjour (art. 4 al. 3).

III. Une réserve problématique lors de la ratification de la Convention d'Istanbul

Malheureusement, lors de la ratification de la Convention, la Suisse a émis une réserve, aux alinéas 1 et 4 de l'article 59¹⁶. Cette réserve réduit son impact en matière de protection des victimes de violence et introduit des discriminations en fonction du statut de leur conjoint-e.

L'article 59 de la Convention d'Istanbul traite spécifiquement de la protection des femmes migrantes et a pour but de permettre à des personnes venues par regroupement familial d'obtenir un permis de séjour indépendant en cas de « *situations particulièrement difficiles* ». Pour permettre à toutes les femmes concernées de bénéficier de cette protection, la Suisse aurait dû procéder à quelques modifications de son cadre légal. Or, le Conseil fédéral a choisi la voie de la réserve plutôt que de modifier son droit interne¹⁷.

Étant favorable à l'octroi d'un permis de séjour autonome et indépendant de la durée du mariage, comme le prévoit justement l'article 59 alinéa 1 de la Convention d'Istanbul, le Groupe de travail « Femmes migrantes & Violences conjugales » prônait une modification de la législation suisse allant dans ce sens. Malheureusement, ladite réserve a été maintenue.

Nous déplorons cette réserve qui limite la protection des femmes migrantes victimes de violences conjugales essayant de mettre un terme à une situation de violence et risquant ainsi de perdre leur permis de séjour obtenu dans le cadre du regroupement familial. Il est d'autant plus regrettable que le Conseil fédéral n'ait pas saisi cette occasion d'améliorer le cadre légal en la matière ainsi que son application problématique.

En outre, la ratification de la Convention d'Istanbul sans réserve à l'article 59 aurait pu constituer le signal d'une véritable volonté d'améliorer la protection de ces personnes doublément discriminées, de par leur condition de victimes et de par leur statut administratif.

¹⁶ Art. 59 Statut de résident. Al. 1 : « Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour garantir que les victimes, dont le statut de résident dépend de celui de leur conjoint ou de leur partenaire, conformément à leur droit interne, se voient accorder, sur demande, dans l'éventualité de la dissolution du mariage ou de la relation, en cas de situations particulièrement difficiles, un permis de résidence autonome, indépendamment de la durée du mariage ou de la relation. Les conditions relatives à l'octroi et à la durée du permis de résidence autonome sont établies conformément au droit interne » ; al. 4 : « les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour que les victimes de mariages forcés amenées dans un autre pays aux fins de ce mariage, et qui perdent en conséquence leur statut de résident dans le pays où elles résident habituellement, puissent récupérer ce statut ».

¹⁷ Message du Conseil fédéral concernant l'approbation de la Convention d'Istanbul, du 2 décembre 2016, FF 2017 I63, p. 240.

IV. La discrimination en fonction du statut du ou de la conjoint-e

La réserve émise à l'article 59 alinéa 1 de la Convention d'Istanbul est regrettable en ce qu'elle ferme la porte à une extension de la protection des victimes prévue par l'article 50 de la LEI, uniquement pour les épouses de ressortissants suisses et de titulaires d'une autorisation d'établissement. La protection ne s'applique donc pas aux épouses de titulaires d'une autorisation de séjour (permis B), d'une autorisation de courte durée (permis L) ou d'une admission provisoire (permis F). Pour ces dernières, c'est l'article 77 de l'Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA)¹⁸ qui s'applique. Elle ne leur octroie pas de droit mais leur indique seulement qu'il est possible de renouveler leur permis tout en laissant une large marge d'appréciation aux autorités, ce qui a pour conséquence de ne pas leur ouvrir de voie de recours au Tribunal fédéral. Ainsi, elles peuvent se voir renvoyer de Suisse par un tribunal cantonal, alors que l'application du droit des étrangers d'un canton à l'autre diffère sensiblement.

L'article 50 LEI prime sur les dispositions prévues par la Convention d'Istanbul, induisant ainsi une discrimination pour les victimes selon le statut de leur conjoint, ce qui semble contraire aux buts mêmes poursuivis par la Convention.

Enfin, bien que légale, cette réserve n'a pas de portée définie, laissant le champ ouvert à une détérioration des conditions de protection des personnes concernées. En effet, un éventuel futur durcissement des dispositions légales helvétiques en la matière n'entrerait pas en contradiction avec la Convention, si cette réserve est maintenue.

V. Les améliorations possibles

Pour ces motifs, il conviendrait que le Conseil fédéral renonce à sa réserve partielle à l'article 59¹⁹ de la Convention d'Istanbul, comme elle peut le faire en tout temps et comme ladite Convention l'encourage. A noter cependant que les réserves émises par un État partie ne sont valables que pour une durée de cinq ans suivant l'entrée en vigueur de la Convention d'Istanbul dans l'État en question. Au terme de ce délai, un système de renouvellement des réserves est obligatoire²⁰.

L'occasion se présentera concrètement lors du prochain examen de la situation helvétique par le GREVIO²¹, dont le rapport et les recommandations sont attendus pour juin 2022. Dans le cadre de la procédure d'examen, la Suisse devra d'ailleurs rendre un rapport au GREVIO, d'ici février 2021, et justifier le maintien de sa réserve.

¹⁸ RS 142.201.

¹⁹ La réserve ne concerne que les alinéas 1 et 4 de l'article 59 de la Convention d'Istanbul. [→ cette note est à mon avis superflue. Cette information est déjà donnée dans le premier § qui suit le titre « Une réserve problématique... »].

²⁰ Article 79 alinéas 1 et 2 de la Convention d'Istanbul. [→ il est vrai qu'en droit international, on parle plus volontiers de paragraphes que d'alinéas, mais comme jusqu'ici vous avez généralement parlé d'alinéa, il vaut mieux s'y tenir].

²¹ Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO).

Ainsi, il faut espérer que la pression exercée par les derniers constats et les interventions parlementaires, qui prônent une amélioration de la lutte en matière de violences conjugales, pousse à l'abandon de ladite réserve afin que toutes les victimes de ce fléau en matière de santé publique soient protégées de façon équitable et ce sans avoir peur de perdre leurs droits de séjour en Suisse²².

Il convient de relever que parmi les 47 Etats ayant ratifié la Convention d'Istanbul au 31 mai 2019, en dehors de la Suisse, seuls l'Allemagne, Chypre, Malte, Monaco, la Roumanie et la Slovénie ont émis une réserve à l'art. 59 de la Convention²³. Aussi, nous estimons que notre pays, berceau des droits humains, peut faire bien mieux en matière d'équité des chances et de lutte contre la violence conjugale. Rappelons que ces violences tuent encore en moyenne deux personnes par mois en Suisse.

VI. L'importance de l'action de chaque professionnel-le pour une protection optimale

Parmi les différentes obligations découlant de la Convention d'Istanbul, nous saluons l'obligation de former les professionnel-le-s ayant des contacts avec des victimes. Les mécanismes complexes de cette problématique majeure de santé publique engendrent des coûts de plusieurs millions de francs par an. Ainsi, la collectivité ne pourra que bénéficier des connaissances des différentes personnes sur le terrain, que ce soit en termes de détection, de protection et de sanction. Il apparaît notamment urgent que les magistrat-e-s connaissent mieux les différents aspects de ce type de relations et la typologie des auteur-e-s comme des victimes afin de tendre vers plus de condamnations, celles-ci étant le meilleur moyen d'éviter les récidives et des décès potentiels.

Dans le cas de Nour²⁴ que nous avons défendue, la méconnaissance en matière de violences conjugales nous paraît criante. Le Tribunal de police qui s'est chargé de sa plainte pénale a émis un jugement dans lequel il reconnaît une partie des accusations – uniquement celles que le mari a admises – et écarte les faits plus anciens (coups, tentatives de strangulations et menaces de mort) illustrant le contexte de violences qui a marqué la vie commune. Par ailleurs, le juge-

ment reproche à Nour de manquer de crédibilité. Il reconnaît que cela peut être dû à l'obstacle linguistique mais estime tout de même qu'elle « *a exagéré les agissements de son ex-mari* ». Dans son arrêt²⁵, le Tribunal administratif fédéral reprend cette argumentation et précise que « *si un coup de pied décroché à une personne à terre et ayant provoqué un hématome doit être considéré comme très choquant et démontre un mépris certain de l'intégrité physique de la victime, il ne saurait à lui seul, bien qu'étant condamnable, permettre, dans la présente procédure, de retenir que la recourante avait fait l'objet de violences conjugales, durant la vie commune* ». Les juges ignorent ainsi que la condamnation du mari par le Tribunal de police constitue un indice de l'existence de violences précédentes et minimisent la gravité de la situation des violences subies par Nour en prononçant son renvoi de Suisse. Le renvoi est confirmé par le Tribunal fédéral du fait que les violences reconnues par le Tribunal de police ont eu lieu après la séparation. Or, toutes les études en matière de violences conjugales ainsi que les spécialistes font le constat que ce n'est qu'après plusieurs épisodes de violence que les victimes cherchent de l'aide.

VII. Conclusion

En conclusion, nous soulignons que face à une problématique complexe, le rôle de chaque professionnel-le ayant une interaction avec les victimes, comme avec les auteurs, est crucial. A titre d'exemple, la longueur des procédures pénales et administratives n'est pas anodine. Elle a des effets notamment en termes de reconstruction psychique de la victime – ce qui peut également avoir une incidence sur sa capacité à se réinsérer professionnellement – ainsi que sur la santé psychique des enfants concerné-e-s. Ce phénomène s'observe dans notre pratique de terrain. Les migrantes doivent régulièrement défendre, durant plusieurs années, le fait qu'elles ont été victimes de violences conjugales répétées et d'une certaine intensité. Dans de telles situations, l'accompagnement et le soutien prodigués dans la durée par les professionnel-le-s restent nécessaires voire indispensables. Ce n'est en effet que grâce à l'action de chacun-e, que nous pourrons lutter efficacement contre ce problème de société.

²² RTS, Plus de féminicides en Suisse que dans d'autres pays d'Europe, 25 août 2019 : RTS, Les récents féminicides en Suisse font réagir les parlementaires fédéraux, 2 septembre 2019.

²³ GREVIO, Premier rapport général sur les activités du GREVIO couvrant la période de juin 2015 à mai 2019, avril 2020 p. 25.

²⁴ Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers, *Renvoi d'une surveillante de violences conjugales, son mari jugé plus crédible*, cas 341, du 26.08.2019.

²⁵ Tribunal Administratif Fédéral, arrêt F-6448/2017, du 23.05.2019.

Louise Hooper*

The Istanbul Convention: An aid to developing a practical understanding of the protection requirements of refugee women?

I. Introduction

The prohibition of gender-based violence is a norm of international customary law.¹ In the context of international protection claims, although there has been significant progress in recognising forms of gender-based violence as “grounds” for persecution, many claims are dismissed on the basis that the country of origin is able and willing to provide protection.

Notwithstanding the work done at the international level, violence against women continues to be committed with impunity. The tendency of state authorities to underestimate the seriousness of violence against women has been described by the European Court of Human Rights (ECtHR) as “in effect condoning offences” (*Opuz v Turkey* [2009]).² In the context of refugee claims, decision makers considering cases from victims of gender based violence tend to both downplay the risk of violence occurring and overestimate the likelihood of relevant protection being available based on a theoretical approach to the law in the country of origin. Known barriers to protection, including access to social and/or legal support which can prevent women leaving or result in their returning to dangerous situations, victim shaming resulting in them being unable to seek help or gender inequality resulting in them being disbelieved when they do, are disregarded in assessing the availability of protection. If we are to stop failing women seeking international protection a different approach is required.

This article seeks to argue that the standards of the Istanbul Convention directed towards the prevention, prosecution and protection of gender-based violence via the implementation of systemic policies provide a comprehensive framework against which the effectiveness of protection in a refugee context can be addressed. This is illustrated with reference to cases of the European Court of Human Rights (ECtHR) in which a failure to protect in respect of articles of the European Convention on Human Rights (ECHR) analogous to a failure to apply those standards has been identified.

II. The Istanbul Convention

The Istanbul Convention on combatting violence against women and domestic violence³ (the “Istanbul Convention”) adopts

a policy driven, research-based approach to a problem that appears intractable. The Istanbul Convention identifies gender stereotyping and cultural traditions as structural issues underpinning both the cause of violence against women and the failure by state authorities to deter abuse or protect after the event. Article 4(3) applies those provisions to women in the territory without discrimination on any grounds including refugee or migrant status.

Article 60(1) of the Istanbul Convention additionally requires state parties to take measures to ensure that gender based violence against women may be recognised as a form of persecution within the meaning of Article 1A (2) of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees (the “Refugee Convention”) and as a form of serious harm giving rise to complementary or subsidiary protection. This requires that a gender-sensitive interpretation is given to each of the Istanbul Convention grounds (Art 60[2]) and that gender sensitive asylum procedures and gender guidelines are adopted including for refugee status determination procedures (Art 60[3]). Article 61 includes a prohibition of *non-refoulement* and requires parties to ensure that victims of violence against women who are in need of protection shall not be returned under any circumstances to any country where their life would be at risk or where they might be subjected to torture or inhuman or degrading treatment or punishment

The comprehensive measures set out in the preceding parts of the Istanbul Convention act as a guide to what is required for prevention and protection measures to be effective when looked at through a gender lens. It does not strictly follow that a failure to ensure any one of these measures would result in either a real risk of harm or a lack of protection for the purposes of the Refugee Convention. However, they are good indicators of circumstances where women may not, in practice, be able to obtain effective protection.

1. The approach taken by the European Court of Human Rights

Prior to the adoption of the Istanbul Convention, the European Court of Human Rights, in addition to UNHCR standards⁴, routinely referred to the Committee of Ministers of the Council of Europe Recommendation on the protection of women

* Louise Hooper is a barrister at Garden Court Chambers, London UK.

¹ CEDAW/C/GC/35 General Recommendation No. 35 on gender-based violence against women, updating General Recommendation No 19, 26 July 2017 [§2].

² ECtHR, *Opuz v Turkey*, Application No. 33401/02 (2009): <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-92945>.

³ Istanbul Convention on combatting violence against women and domestic violence CETS No. 210.

⁴ See also UNHCR Guidelines on International Protection: Gender-Related Persecution within the context of Article 1A(2) of the 1952 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees HCR/GIP/02/01.

against violence R(2002)⁵ in determining the international legal framework for the assessment of human rights violations and gender based violence. This developed the jurisprudence in respect of women's rights and began the process of applying a gender sensitive interpretation of articles 3 and 8 in conjunction with article 14 resulting in landmark cases such as *Aydin v Turkey* (1997)⁶ recognising rape committed by state officials as a form of torture and *Opuz v Turkey* (2009)⁷ recognising domestic violence as gender-based violence and violence against women (arts 3, 8 and 14). Importantly, the Court found that the authorities' discriminatory failure to act or to provide protection amounted to condoning domestic violence. In the context of international protection claims it is important to recognise that *Opuz* has since been followed by the ECtHR in more than 25 other cases.⁸

Since the adoption of the Istanbul Convention on 7 April 2011 the ECtHR has used the convention as a more systemic framework by which to address violence against women and the effectiveness of a country's systems of protection in light of the existence and extent of discrimination against women. The ECtHR has made direct reference to the Istanbul Convention in at least 16 cases – ranging from failures to protect the right to life under Article 2 ECHR and failure to protect from inhuman and degrading treatment under Article 3 to findings of discrimination in the provision of protection and compensation (arts 8 and 14) and child custody disputes.

2. Basic principles of the Istanbul Convention

As explicitly recognised by the Istanbul Convention, violence against women is one of the crucial social mechanisms by which women are held in a subordinate position vis-à-vis men and both a violation of human rights and a form of discrimination against women.⁹ The Istanbul Convention recognises that ending violence against women and domestic violence requires consideration of the root causes of gender based violence and a change in social and cultural patterns to address gender stereotypes, awareness raising, education and training of professionals and not just a criminal law response.¹⁰

The state itself must refrain from acts of violence against women¹¹ and where the violence or risk of violence emanates from private individuals (e.g. rape and other sexual assaults,

slavery and human trafficking, FGM, domestic violence, forced marriage etc) the state must take the necessary legislative and other measures to exercise due diligence to prevent, investigate, punish and provide reparation for acts

III. Discrimination and gender stereotyping

Discrimination against women infects all aspects of a justice system from the police at the front desk to the judge issuing a sentence. Women's claims are frequently dismissed as quarrels between couples and sentences often disproportionately light with little rehabilitation work required. The cycle of power and control is little understood and all too often the fear of the escalating nature of domestic violence dismissed as unfounded. The failure to protect women against domestic violence breaches their right to equal protection under the law and the failure does not need to be intentional.¹²

IV. Legislative provisions

In terms of the Refugee Convention, states must be both able and willing to protect a victim. Unless there is a system in place capable of providing justice and redress that is at least reasonably effective in practice protection will not be available. The starting point in assessing this in gender based violence claims for protection is whether a criminal law exists that ensures acts of gender-based violence are capable of investigation and prosecution under the criminal code leading to punishment and provision of reparation for the victims.¹³ When assessing this in a European context, the ECtHR does not dictate to the State the manner in which they choose to legislate this but does consider the criminal code of the relevant country to ensure it covers the relevant forms of harm.¹⁴

Failure to apply measures to create a deterrent effect, such as a failure to criminalise domestic violence¹⁵ can also result in a violation of the procedural obligations to protect in conjunction with discrimination under art 14.¹⁶ A failure to make legislative provision for restraining or protection orders has similarly been found to fail to protect women.¹⁷

⁵ Recommendation Rec(2002)5 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member states on the protection of women against violence (2002).

⁶ ECtHR *Aydin v Turkey*, Application No. 23178/94 (1997): <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58371>.

⁷ *Opuz v Turkey* (2009) ibid.

⁸ Gender-Based asylum claims and *Non-Refoulement:Articles 60 and 61 of the Istanbul Convention, Council of Europe paper*, Louise Hooper, (2019), p22: <https://rm.coe.int/conventionistanbularticle60-61-web/1680995244>.

⁹ Istanbul Convention Art 3, ECHR Arts 2, 3, 8 and 14.

¹⁰ Istanbul Convention Arts 1 and 12–15 and ECtHR, *Carvalho Pinto de Sousa Moraes v Portugal* Application No.17484/15 (2017): <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-175659>.

¹¹ Istanbul Convention Art 5(I), ECHR Art 3, *Aydin v Turkey* (1997) ibid.

¹² Istanbul Convention recitals Arts 1–6 and 12, ECHR Arts 3, 8 and 14, ECtHR, *TM and CM v the Republic of Moldova* Application No.26608/11 (2014): <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-140240>, ECtHR, *MG v Turkey*, Application No. 646/10 (2016): <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-161792>.

¹³ Istanbul Convention Art 5, procedural obligations of ECHR Arts 2, 3 and 8.

¹⁴ Istanbul Convention Arts 29–48, ECHR Artss 3, 8, and 14, ECtHR, *ŽB v Croatia* Application No.47666/13 (2017): <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-175142>.

¹⁵ ECtHR, *Volodina v Russia* Application No. 41261/17 (2019): <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-194321>.

¹⁶ Istanbul Convention Art s3, 4 and Chapter V, Arts 29–48, ECHR Arts 3 and 8 alone or in conjunction with art 14: ECtHR, *T.M. and C.M. v. the Republic of Moldova* (2015) ibid: ECtHR, *Eremia v Republic of Moldova* Application No. 3564/11 (2013): <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-119968>; and ECtHR, *Mudric v the Republic of Moldova* Application No. 74839/10 (2013): <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-122375>.

¹⁷ *Volodina v Russia* (2019) ibid.

All relevant victims must be covered by the legislation. For example, protection may not be available if domestic violence provisions excluded unmarried partners and/or same sex partners or alternatively a minor child was unable to bring a complaint.¹⁸

V. Implementation

The protection mechanisms available under domestic law should operate *in practice* in a manner allowing for the examination of the merits of a particular case *within a reasonable time*.¹⁹ Alongside states' general procedural obligations to protect²⁰ exists a more specific obligation to individuals based on immediacy²¹ or the risk and recurrence of successive episodes of violence. The Istanbul Convention reflects this by requiring immediate protection measures (art 50), emergency barring orders (art 52) and restraining or protection orders (art 53).²² An absence of these measures could lead to protection being unavailable for a woman in a refugee context.

Where a failure to protect victims of domestic violence has resulted in death of either a woman or her children or both, the ECtHR has found a breach of article 2 ECHR.²³ A similar approach is taken in respect of the procedural obligations inherent in articles 3 and 8 ECHR.

The consequences of failing to properly identify risk and continue an investigation were starkly identified by the ECtHR in *Kontrova v Slovakia* (2007)²⁴. The applicant's husband had a history of physical and psychological abuse of the Applicant. When the couple went together to withdraw her complaint for battery the authorities encouraged and assisted in reformulating the complaint to a minor offence such that the investigation could be discontinued. The husband then shot dead their two children. The Court identified these failings as a breach of the procedural obligations inherent in articles 2 and 3 ECHR.

In many of those cases the failure to prevent against escalation of the risk was often overlooked. Because of the nature

¹⁸ Istanbul Convention definitions at Art 3, ECtHR, *X and Y v Netherlands* Application No. 8978/80 (1985): <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57603> MG. *v Turkey* (2016) *ibid*.

¹⁹ See e.g. Istanbul Convention Art 5, ECtHR, *Halime Kiliç v Turkey* (2016) (daughter killed despite three protection orders and injunctions) Application No 63034/11 (2016): <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-164689> ECtHR, *W. v. Slovenia* Application No. 24125/06 (2014): <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-140030>, ECtHR, *Bălgan v. Romania*, Application No. 49645/09 (2017), <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-173619>.

²⁰ see Istanbul Convention General Principles at Art 18.

²¹ *Opuz v Turkey* (2009), *ibid*.

²² In the ECtHR see *ES v Slovakia* (2009), Application No. 8227/04 (2009): <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-93955>.

²³ ECtHR, *Kontrova v Slovakia* Application No.7510/04 (2007): <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-80696>, ECtHR, *Branko Tomašić v Croatia*, Application No.46598/06(2009): <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-90625>, *Opuz v Turkey* (2009) (*ibid*), ECtHR, *Durmaz v Turkey* Application No. 3621/07 (2014): <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-147871>, ECtHR, *Civek v Turkey* Application No.55354/11 (2016): <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-161058>, *Halime Kiliç v Turkey* (2016) *ibid*, ECtHR, *Talpis v. Italy*, Application No. 41237/14 (2017): <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-171994>.

²⁴ *Kontrova v Slovakia* (2007) *ibid*.

of domestic and gender-based violence both the law enforcement response and any prosecution should enable repetition and recurrence of behaviour to be taken into account.²⁵ Failure to conduct adequate risk assessments and put in place protective measures throughout criminal proceedings and a failure to engage in rehabilitation work with perpetrators²⁶ may also lead to a finding of state responsibility.

A victim centred approach and appropriate protective measures should be ensured during any trial to take into account the vulnerability of the victim. An example of an impermissible approach is *Y v Slovenia* (2015) where an applicant was cross examined by her abuser leading to further trauma.²⁷ Co-operation between judicial and non-judicial authorities to ensure relevant and sufficient protection is provided can be required to avoid a breach of articles 8 and 3.²⁸

1. Integrated Policies

However, recognising that the simple inclusion of black letter law and existence of a police force and judicial system is often insufficient to enable victims of gender based violence to be able to access protection, Chapter IV of the Istanbul Convention is directed towards removing barriers to accessing justice and protection and requires comprehensive victim support measures including counselling and support services, shelters, rape crisis referral centres and national telephone help-lines as essential to the "protection and support" of victims.²⁹

The Istanbul Convention therefore obligates state parties to implement comprehensive and co-ordinated policies involving government agencies, NGOs as well as national, regional and local parliaments and authorities (inter-agency co-operation). Policies have to place the rights of the victim at the centre of all measures and be implemented in an effective, co-operative way at all levels of government and by all relevant agencies and institutions. State parties need to allocate appropriate financial and human resources for the implementation of the integrated policies and measures. If the failure to ensure inter-agency co-operation contributes to an operational failure to protect women it could demonstrate a lack of effective protection.³⁰

²⁵ Istanbul Convention art. 46, *Talpis v Italy* (2017), *ibid*, *Kontrova v Slovakia* (2007), *ibid*.

²⁶ ECtHR, *Hajduová v Slovakia* Application No. 2660/03 (2010): <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-101945> is a good example of the Court recognising that repeat threats could result in psychological harm to a victim even if they did not materialise.

²⁷ Istanbul Convention Art 56, ECtHR Art 8 balanced against defendant's rights under Art 6, *Y v Slovenia* Application No. 41107/10 (2015): <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-154728>.

²⁸ Istanbul Convention Chapter IV- Arts 9, 18–28, ECHR Arts 3 and 8, ECtHR, *EM v Romania* Application No. 43994/05 (2012): <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-114425> c.f. ECtHR, *YC v UK* Application No. 4547/10 (2012): <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-109557>.

²⁹ see e.g. Istanbul Convention Chapter IV- Arts 9, 18–28, ECHR Arts 3 and 8, *EM v Romania* (2012) *ibid*, *YC v UK* (2012) *ibid*, *ES v Slovakia* (2009) *ibid* and *Bălgan v. Romania* (2017) *ibid*. (2017):<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-173619>.

³⁰ *EM v Romania* (2012) *ibid*.

2. Evidentiary requirements

Past ill-treatment provides a strong indicator of a future real risk of treatment contrary to Article 3 in cases in which an applicant has made a generally coherent and credible account of events that is consistent with information from reliable and objective sources about the general situation in the country at issue. In such circumstances it will be for the Government to dispel any doubts about that risk.³¹ Further, although it will ordinarily be for the Claimant to substantiate their case, where the claim is "*based on a well-known general risk, when information about such a risk is freely ascertainable from a wide number of sources the obligations incumbent on the States under Articles 2 and 3 of the Convention in expulsion cases entail that the authorities carry out an assessment of that risk of their own motion.*"³²

³¹ Art 4(4) Qualification Directive, §19 UNHCR note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims, *JK v Sweden* Application No. 59166/12 (2016) §102: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-165442>.

³² ECtHR, *FG v Sweden* Application No. 43611/11 (2016), §126: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-161829>, ECtHR, *Hirsi Jamaa and Others v. Italy* Application No. 27765/09 (2012), §§ 131–133: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-109231>, and ECtHR, *M. S. S. v. Belgium and Greece*, Application No. 30696/09, §366: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-103050>.

The ECtHR routinely takes into account relevant CEDAW recommendations and the specific reports of the UN Special Rapporteur on violence against women. On 4 August 2020 the ECtHR gave judgement in the case of *Tërshana v Albania* (2020) citing the GREVIO baseline report on Albania in the context of its finding that there had been a breach of the duty to protect.³³ It is to be expected that these reports will feature in more Court judgements over the coming years.

VI. Conclusion

Whilst it would be incorrect to say that failure to meet all the protection standards set out in the Istanbul Convention results in a state being unable or unwilling to protect women to the standard required by the Refugee Convention, a proper understanding of the barriers to protection whether they result from multiple or compound forms of discrimination, socio-economic factors or systems of entrenched patriarchy and the approach taken to these issues by the ECtHR should enhance the ability of decision makers to determine whether protection is simply theoretical or effective in practice.

³³ ECtHR, *Tërshana v Albania* Application No. 48756/14 (2020): <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-203825>.

Tina Büchler, Julia Egenter und Anne-Laurence Graf-Brugère*

Gendersensible Unterbringung von Frauen aus dem Asylbereich – zur Situation in den Kantonen

I. Einleitung

Obwohl in den letzten Jahren mit der Revision des Asylverfahrens die Bundesasylzentren vermehrt ins Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt sind, bleibt die kantonale Unterbringung ein zentraler Pfeiler des Schweizer Asylsystems. Auch in der Umsetzung der Istanbul-Konvention spielen die Kantone eine wichtige Rolle. Mit deren Unterzeichnung hat sich die Schweiz verpflichtet, eine gendersensible Unterbringung für Asylsuchende auszuarbeiten und umzusetzen. In Antwort auf ein Postulat der Nationalrätin Yvonne Feri (16.3407 «Analyse der Situation von Flüchtlingsfrauen») hat das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) 2018/19 im Auftrag des Staatssekretariats für Migration (SEM) und der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) die Unterbringung von Frauen in den kantonalen Asylunterkünften untersucht.¹ Im Fokus stand die Frage, ob in den Kantonen bereits spezifische Qualitätsvorgaben bestehen und ob angemessene Massnahmen für eine gendersensible Unterbringung geflüchteter Frauen ergriffen werden. Neben der generellen Evaluation der Unterbringung für geflüchtete Frauen in den kantonalen Kollektivunterkünften lag ein weiterer Schwerpunkt der Untersuchung auf der Ausgestaltung der Identifikation, Behandlung und Begleitung von geflüchteten Frauen, welche Opfer von sexueller Gewalt und Ausbeutung geworden sind. Diesem spezifischen Fokus lag die Erkenntnis zugrunde, dass eine gendersensible Unterbringung geflüchtete Frauen nicht nur vor (weiterer) Gewalt schützen muss, sondern auch zu den zentralen Voraussetzungen für eine wirksame Identifikation und Begleitung gewaltbetroffener Frauen gehört.²

Die SKMR-Studie beinhaltet einerseits eine juristische Analyse zum internationalen und nationalen gesetzlichen Rahmen zu den genannten Themen. Darauf aufbauend wurden 1) eine Umfrage bei allen kantonalen Asylkoordinationen sowie 2) vertiefte Interviews mit Leitungs- und Betreuungspersonen in kantonalen Unterkünften, mit medizinischem Personal und mit weiteren Fachpersonen in ausgewählten Kantonen (BE, GE, NE, NW, TG) durchgeführt.³ Basierend auf den gewonnenen Erkenntnissen wurden Handlungsempfehlungen formuliert. Dieser Beitrag fasst die wichtigsten Erkenntnisse aus den empirischen Erhebungen zusammen und stellt diese den rechtlichen Vorgaben gegenüber.⁴

II. Gendersensible Unterbringung von geflüchteten Frauen in den Kantonen

1. Allgemeine Lage

Die Anforderung einer gendersensiblen Unterbringung wird hier im Sinne der Istanbul-Konvention breit aufgefasst und umfasst insbesondere die Erarbeitung von entsprechenden Konzepten, die Einrichtung angemessener Räumlichkeiten und gendersensibler Betreuungssettings, die Gewährleistung des Zugangs zu einer adäquaten medizinischen Versorgung sowie die Identifikation und Begleitung gewaltbetroffener Frauen. Grundsätzlich haben die Untersuchungen hierzu ergeben, dass in den meisten untersuchten Unterkünften trotz struktureller Einschränkungen mit Engagement versucht wird, eine qualitativ gute Unterbringung zu gewährleisten. Jedoch existierten zum Erhebungszeitpunkt auf kantonaler Ebene keine Gewaltschutz- oder Unterbringungskonzepte spezifisch zur Unterbringung geflüchteter Frauen oder anderer vulnerabler Gruppen wie Mädchen oder LGBTIQ+. Die erhobenen Daten lassen weiter darauf schliessen, dass die kantonalen Unterkünfte derzeit insgesamt nicht über die Strukturen, Ressourcen und Räumlichkeiten verfügen, um die international angestrebten Standards einer geschlechtersensiblen Unterbringung systematisch zu erfüllen.

* Tina Büchler und Julia Egenter, Wissenschaftliche Mitarbeiterinnen Universität Bern, Interdisziplinäres Zentrum für Geschlechterforschung (IZFG); Anne-Laurence Graf-Brugère, collaboratrice scientifique domaine migration, CSDH, Université de Neuchâtel. Die Autorinnen danken Denise Efionayi-Mäder für die wertvollen Hinweise zu einem früheren Entwurf.

¹ Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte SKMR: Analyse der Situation von Flüchtlingsfrauen. Zur Situation in den Kantonen. Bericht zu Händen des Staatssekretariats für Migration (SEM) und der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK), Bern 2019. Link: <https://tinyurl.com/skmr-bericht-feri>.

² Laut Europarat stellt die Entwicklung und Umsetzung von geschlechtersensiblen Leitlinien «einen wesentlichen Bezugspunkt zur Stärkung und Sensibilisierung für die besonderen Schutzbedürfnisse von Asylbewerberinnen dar, die Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt wurden oder durch sie bedroht werden» (Europarat: Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt und erläuternder Bericht, Istanbul 2011, S. 109).

³ Als weiteres Fallbeispiel war der Kanton ZH ausgewählt worden, welcher jedoch an der Studie nicht teilnahm.

⁴ Aus Ressourcengründen konnten die Perspektiven von Direktbetroffenen (geflüchtete Frauen selbst), gewaltbetroffenen Männern und Knaben sowie die spezifische Situation von Mädchen, UMA oder LGBTIQ+ nicht berücksichtigt werden. Ebenfalls ausgeklammert wurden die Konditionen in privaten Unterbringungen, in Notunterkünften und in der Ausschaffungshaft. Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich auf die Ergebnisse der im Jahr 2019 abgeschlossenen SKMR-Studie. Allfällige Änderungen in den untersuchten Kantonen seit dem Zeitpunkt der Erhebung konnten hier nicht berücksichtigt werden.

2. Räumlichkeiten und Sicherheit

Die bestehenden Räumlichkeiten sowie fehlende Ressourcen für bauliche Veränderungen stellen das Unterkunftspersonal oftmals vor grosse Herausforderungen und erschweren die Umsetzung einer gendersensiblen Unterbringung. So ergab die Umfrage in allen Kantonen, dass die Geschlechtertrennung von Sanitäranlagen zwar in den meisten, jedoch nicht in allen Unterkünften umgesetzt ist. In den näher untersuchten Unterkünften mangelte es zudem teilweise an genügend Sanitäranlagen für Frauen, und gewisse Anlagen waren ungünstig situiert, zum Beispiel im Keller neben dem Fitnessraum. Weitere geschlechtergetrennte Räume wie Küchen oder Aufenthaltsräume waren selten vorhanden. Teilweise akuter Platzmangel und mangelhafte Hygiene trugen weiter zur Erkenntnis bei, dass die Verhältnisse in den kantonalen Unterkünften oftmals nicht den *Good Practices* entsprechen, welche der Europarat zur verpflichtenden Umsetzung der Istanbul-Konvention empfiehlt (Art. 60, Abs. 3).⁵ Laut befragten Begleitpersonen beeinträchtigen diese räumlichen Gegebenheiten das Sicherheitsgefühl der Frauen in den Unterkünften. Dies trifft in verstärktem Masse auf Frauen zu, welche Gewalt erfahren haben. Die Sicherheit ist in den Unterkünften indes auch objektiv nicht immer gegeben. Im Verlaufe der Untersuchungen wurden verschiedene Tatbestände in den Unterkünften bekannt, die von sexueller Belästigung und häuslicher Gewalt (häufig) bis zu Vergewaltigung und Menschenhandel (selten) reichten. Täterschaft waren unter anderem Familienmitglieder, Mitbewohnende, Bekannte oder Dritte, selten auch Betreuungs-, Sicherheits- und medizinisches Personal.

3. Qualifikation, Sensibilisierung und Geschlecht des Personals

Die Istanbul-Konvention verpflichtet zur Schulung von Unterkunfts- und Gesundheitspersonal zu Themen wie gendersensible Unterbringung und sexuelle Gewalt und sieht für Frauen gleichgeschlechtliche Ansprechpartnerinnen vor.⁶ Die Umfrage in allen Kantonen zeigte auf, dass das zuständige Unterkunftspersonal in Bezug auf diese Themen meist nicht über genügende Qualifikationen und Kenntnisse verfügt, um eine

angemessene Unterbringung und Betreuung von Frauen zu gewährleisten. Schulungen zu den genannten Themen sind in allen Kantonen zeitlich und inhaltlich stark begrenzt, sind oft freiwillig und werden meist nur vom Personal der Tages-Betreuungsteams, nicht aber beispielsweise vom Sicherheits- oder Nachtpersonal besucht.

Durch den zunehmenden Ersatz ausgebildeter Sozialarbeiter durch Personen ohne entsprechende Ausbildung einerseits und den wachsenden Zeitdruck andererseits ist eine professionelle und individuelle psychosoziale Begleitung in den untersuchten Unterkünften oftmals nicht gewährleistet. Dies behindert den Aufbau eines Vertrauensverhältnisses und erschwert somit unter anderem die Identifikation gewaltbetroffener Frauen. Das Betreuungspersonal in den Unterkünften zeigt sich von den hohen und teilweise widersprüchlichen Anforderungen oftmals überfordert. Insbesondere bei Vorkommnissen sexualisierter Gewalt fühlen sich die Mitarbeitenden nicht immer befähigt, adäquat zu intervenieren. Für das Tages-Betreuungspersonal ist es zudem oft grundsätzlich schwierig, ein Vertrauensverhältnis zu den Bewohnerinnen aufzubauen, da es nicht nur für die Betreuung, sondern insbesondere auch für die Aufsicht und Kontrolle zuständig ist. Einige der befragten Betreuungspersonen wiesen darauf hin, dass sich die Nachtwache (ohne Uniform) aufgrund ihrer Präsenz an den ruhigen Abenden für einen Vertrauenaufbau besser eignen könnte. Die (oftmals männlichen) Nachtwachen bringen in der Regel jedoch keine Ausbildung in Sozialer Arbeit mit und sind zu den fraglichen Themen kaum geschult.

In Bezug auf weibliche Ansprechpartnerinnen beim Betreuungspersonal wurde festgestellt, dass die Tages-Betreuungsteams in vielen – aber nicht in allen – Unterkünften bewusst geschlechtergemischt zusammengestellt sind und nach Möglichkeit weibliche Ansprechpersonen für Frauen zur Verfügung stellen. Jedoch besteht weder beim Betreuungs- noch beim medizinischen Personal ein verbindlicher Anspruch auf weibliche Ansprechpartnerinnen.

4. Tagesstruktur

Viele Freizeit- und Beschäftigungsangebote sind teilweise implizit vornehmlich auf Männer ausgerichtet oder stützen sich auf ein stereotypisiertes Bild von Frauen (z. B. Nähen oder Putzen für Frauen). Zudem wird der Zugang der Frauen zu diesen Angeboten durch das weitgehende Fehlen von Kinderbetreuungsangeboten in den Unterkünften erschwert. Gleichzeitig verweisen spezialisierte psychologische/psychiatrische Fachpersonen auf die zentrale Bedeutung niederschwelliger Angebote für Frauen in der Tagesstruktur, insbesondere auch für die Verbesserung der Identifikation und Resilienz gewaltbetroffener Frauen.⁷

⁵ Bei den vom Europarat genannten konkreten *Good Practices* (wie z. B. geschlechtergetrennte Sanitäranlagen) handelt es sich um Empfehlungen von konkreten ausgehandelten Massnahmen, welche vom Europarat als wirksam erachtet werden in der Umsetzung der eingeforderten gendersensiblen Unterbringung. Zu betonen ist jedoch, dass die Umsetzung einer gendersensiblen Unterbringung von Asylsuchenden nach Art. 60 Abs. 3 *verpflichtend* ist. (Zu den ausführlichen Empfehlungen siehe Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt und erläuternder Bericht, Istanbul 2011; siehe auch 1st General Report on GREVIO's Activities (covering the period from June 2015 to May 2019), Strasbourg, 2020, Abs. 56–57, Link: <https://rm.coe.int/1st-general-report-on-grevio-s-activities/16809cd382>).

⁶ Art. 15, Art. 20 Abs. 2 und Art. 60 Abs. 3 Istanbul-Konvention. Die Forderung nach gleichgeschlechtlichen Ansprechpartnerinnen ist implizit in der Konvention (genau: im Begriff «gendersensibel») enthalten, wenn man die relevanten Bestimmungen der Konvention (Art. 15, Art. 20 Abs. 2 und Art. 60 Abs. 3) im Lichte der einschlägigen Empfehlungen der CEDAW auslegt.

⁷ Siehe auch Müller, Franziska; Laubereau, Birgit; Bucher, Noëlle; Ostrowski, Gaspard: Gesundheitsversorgung für Asylsuchende. Bericht zuhanden des Bundesamts für Gesundheit (BAG), Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern 2017.

5. Zugang zur medizinischen Versorgung

Zentraler Bestandteil einer gendersensiblen Unterbringung ist die Gewährleistung des Zugangs zu einer adäquaten medizinischen Versorgung durch Gesundheitspersonal, das für die spezifischen Bedürfnisse und gesundheitlichen Problemlagen geflüchteter Frauen sensibilisiert ist. So leiden geflüchtete Frauen beispielsweise vermehrt an Folgeerkrankungen von traumatisierenden Erlebnissen, welche durch bestimmte Situationen in den Unterkünften getriggert oder verstärkt werden können.

In Bezug auf die Organisation der medizinischen Versorgung sind grosse Unterschiede zwischen der West- und der Deutschschweiz festzustellen. Dabei kristallisierten sich die kantonal zentralisierten, auf den Migrations- und Asylbereich spezialisierten Gesundheitszentren in der Westschweiz als *Good Practice* heraus. Gleichzeitig wurde in allen vertieft untersuchten Kantonen Handlungsbedarf im Zuweisungsprozess zu medizinischen Leistungen festgestellt (Triage). Ein Hindernis für eine sachgerechte Triage von den Unterkünften zur medizinischen Erstversorgung⁸ ist etwa der Mangel an medizinisch ausgebildetem Personal in den Unterkünften selbst, wodurch spezifische Symptome teilweise nicht erkannt oder fehlinterpretiert werden. Erschwerend wirkt sich dabei das häufige Fehlen von unabhängigen transkulturellen Dolmetschdiensten in den Unterkünften aus. In der medizinischen Erstversorgung wurden weiter in allen untersuchten Kantonen Defizite im nötigen *intersektionalen* Wissen zu asyl- und geschlechtsspezifischen Problematiken festgestellt. Insbesondere im Deutschschweizer Versorgungsmodell mit Hausärzt:inn-e-n hängt die Sensibilisierung für Themen wie Gewalt an Frauen oder sexuelle und reproduktive Gesundheit in Asylzusammenhängen vom persönlichen Engagement der einzelnen Ärzt:inn-e-n ab. Auch hier führen die oftmals fehlenden Dolmetschdienste zu Fehlbehandlungen. Befragte Fachpersonen warnten zudem explizit vor der vielerorts immer noch üblichen Inanspruchnahme von Familienmitgliedern, Bekannten oder ungeschulten Freiwilligen zu Dolmetschzwecken in medizinischen und psychologischen/psychiatrischen Behandlungssettings. Dieses Vorgehen erschwert es gewaltbetroffenen Frauen, sich zu öffnen, die Qualität der Übersetzung ist nicht gewährleistet, und es besteht die Gefahr der sekundären Traumatisierung der Dolmetschenden.

⁸ Unter medizinischer Erstversorgung verstehen wir hier die erste allgemeinmedizinische Station, an welche Geflüchtete normalerweise von den Unterkünften verwiesen werden. In der Deutschschweiz sind dies die für die jeweiligen Unterkünfte zuständigen niedergelassenen Hausärzt:inn-e-n (oder Gynäkolog:inn-e-n), in der Westschweiz die Mitarbeitenden der oben erwähnten spezialisierten Gesundheitszentren. Zu ergänzen ist, dass die Westschweizer Zentren oftmals auch psychologische/psychiatrische und andere spezialisierte Angebote führen, welche zudem professionell gedolmetscht werden. In den untersuchten westschweizer Kantonen wird allen Asylsuchenden bei Ankunft automatisch ein Termin für eine allgemeinmedizinische Konsultation im Gesundheitszentrum organisiert.

6. Identifikation, Behandlung und Begleitung gewaltbetroffener Frauen

Die international eingeforderte Identifikation und fachgerechte Behandlung und Begleitung gewaltbetroffener Frauen im Asylbereich gehört zu den grössten Herausforderungen im kantonalen Asylwesen.⁹ Sie kann durch eine sorgfältig umgesetzte gendersensiblen Unterbringung massgeblich gefördert respektive umgesetzt werden. Umgekehrt hemmen fehlende oder lückenhafte Strukturen, Massnahmen und Angebote in der kantonalen Unterbringung die Erkennung und adäquate Behandlung und Begleitung gewaltbetroffener Frauen. Derzeit werden insgesamt nur wenige geflüchtete Frauen als Gewaltbetroffene identifiziert. Diese Zahlen stehen jedoch im Widerspruch zu den übereinstimmenden Einschätzungen von Fachpersonen, dass der Anteil gewaltbetroffener Frauen aus dem Asylbereich mutmasslich hoch ist und davon ein massgeblicher Anteil an Folgeerkrankungen leidet.

Im Rahmen der Erhebungen konnten keine kantonalen Konzepte, Richtlinien oder Abläufe in Erfahrung gebracht werden, welche die Identifikation, Behandlung, Begleitung oder Unterbringung gewaltbetroffener Frauen aus dem Asylbereich regeln. Die Ausgestaltung des spezialisierten Angebots für Gewaltbetroffene variiert außerst stark von Kanton zu Kanton und muss in den vertieft untersuchten Kantonen vor völkerrechtlichem Hintergrund insgesamt als unzureichend bezeichnet werden. Die Angebote sind oftmals (äußerst) knapp, die Zugangshürden hoch. In grossen Kantonen, in den Städten und in der Westschweiz ist das spezialisierte Angebot zur Behandlung und Begleitung gewaltbetroffener Frauen aus dem Asylbereich tendenziell besser ausgebaut als in kleineren ländlichen Kantonen in der Deutschschweiz, welche aufgrund kleiner Fallzahlen teilweise kaum über solche Angebote verfügen. Insbesondere der Kanton GE fällt mit einem breiten Angebot auf, welches Regelstrukturen und nichtstaatliche Angebote intensiv und wirksam vernetzt. In allen vertieft untersuchten Kantonen wurde jedoch eine markante Angebotslücke hinsichtlich transkulturell gedolmetschter psychologischer/psychiatrischer Behandlungen und psychosozialer Begleitungen festgestellt. Zwar gibt es in einigen der untersuchten Kantone halbstaatliche oder kantonale Angebo-

⁹ Eine ausdrückliche Identifizierungspflicht besteht einerseits durch von der Schweiz ratifizierte internationale Rechtsinstrumente, die sich auf Opfer von Menschenhandel beziehen (z. B. Palermo-Protokoll). Andererseits verpflichtet auch die Istanbul-Konvention implizit zur Identifikation Gewaltbetroffener, indem sich die unterzeichnenden Staaten verpflichten, verschiedene Unterstützungsleistungen für Opfer genderspezifischer Gewalt zu erbringen (Art. 20, Art. 23 und Art. 25, Art. 60 Abs. 3). Diese Leistungen müssen unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus *allen* von genderspezifischer Gewalt betroffenen Personen gewährleistet werden (Art. 4 Abs. 3 Istanbul-Konvention). Dies betont GREVIO, ein unabhängiges Gremium, welches die Umsetzung der Istanbul-Konvention überwacht (erster Evaluationszyklus; Bericht Portugal, § 45; Bericht Türkei, § 329; Bericht Österreich, §§ 103–104). Die Untersuchungen im Rahmen der SKMR-Studie haben jedoch aufgezeigt, dass der Zugang zu den entsprechenden Leistungen für Personen mit prekärem Aufenthaltsstatus (z. B. abgewiesene Asylsuchende) besonders erschwert ist.

te, welche unabhängig des Opferstatus nach OHG gedolmetschte Behandlungen anbieten. Diese Angebote sind jedoch mit wenigen Ausnahmen äusserst knapp und können besonders in der Deutschschweiz den Behandlungsbedarf bei Weitem nicht abdecken.¹⁰ In den meisten Kantonen fehlen derzeit Finanzierungslösungen zu diesem bekannten Problem.

Weiter wurde festgestellt, dass gewaltbetroffene Frauen aus dem Asylbereich kaum von der Opferhilfe profitieren. Wurde die Gewalt im Ausland erfahren, besteht nach dem derzeitigen Opferhilfegesetz (OHG) bekanntlich kein Anspruch auf Opferhilfe außer auf Beratung. Dies bedeutet insbesondere, dass kein Anspruch auf Dolmetschdienstleistungen in psychologischen/psychiatrischen Behandlungen und in psychosozialen Begleitungen Gewaltbetroffener besteht. Andererseits ist der Zugang zur Opferhilfe auch für Frauen erschwert, die in der Schweiz Gewalt erfahren haben und somit nach OHG als Opfer gelten. Diese werden selten als Gewaltbetroffene identifiziert oder entscheiden sich aus verschiedenen Gründen (Retraumatisierung, Scham, Beziehung zur Täterschaft, Angst vor negativer Beeinflussung des Asylverfahrens, mangelhafte Information über Rechte, fehlende psychosoziale Begleitung, etc.) selten für die Einforderung von Unterstützung. Zahlenmäßig sind diese Betroffenen jedoch den Frauen, die im Ausland Gewalt erfahren haben, deutlich unterlegen.

7. Sexuelle und reproduktive Gesundheit¹¹

Die sexuelle und reproduktive Gesundheit stellt in der gendersensiblen Unterbringung ein weiteres zentrales Thema dar, welches zudem eng mit dem Thema Gewaltbetroffenheit verknüpft ist. Internationale Standards fordern die *volle Verwirklichung* des Rechts auf sexuelle und reproduktive Gesundheit ein. Dies bedeutet zum Beispiel, dass Frauen aus dem Asylbereich bei Bedarf kostenlose interkulturelle Übersetzungs- und Dolmetschleistungen zur Verfügung gestellt werden müssen, um ihren uneingeschränkten Zugang zu Informationen und die freie und informierte Zustimmung (*informed consent*) in Bezug auf ihre sexuelle und reproduktive Gesundheit zu gewährleisten.¹² Die Untersuchungen zeigten jedoch in diesem Gesundheitsbereich – teilweise weitreichende – Lücken in der Information, Behandlung und Begleitung geflüchteter Frauen auf. Obschon in allen Kantonen Fachstellen und Angebote zu sexueller und reproduktiver Gesundheit bestehen,

sind diese vor allem in kleineren Kantonen für Frauen aus dem Asylbereich oftmals nicht oder nicht niederschwellig zugänglich. Angebotslücken zeigten sich insbesondere in der gesamten perinatalen Versorgung, wo es vielerorts an spezialisierter Versorgung fehlt oder diese Angebote schwer zugänglich sind (fehlende Information, überlastete Angebote, fehlende Dolmetschdienstleistungen, lange Anreise, fehlende Kinderbetreuung in den Unterkünften, etc.). Lücken wurden jedoch auch in anderen Bereichen festgestellt. So ist vielerorts die Finanzierung von Verhütungsmitteln nicht gewährleistet, was teilweise zu einer diesbezüglichen Unterversorgung und einer eingeschränkten Wahl der Verhütungsmittel führt.

Dolmetschdienste sind weiter auf keiner Etappe der perinatalen Versorgung systematisch gewährleistet und fehlen teilweise bei Schwangerschaftsuntersuchungen, Geburtsvorbereitung, bei der Geburt selbst oder im Wochenbett. Fehlende oder mangelhafte Übersetzungen können jedoch gerade im Bereich der sexuellen und reproduktiven Gesundheit gravierende Folgen haben. Unter anderem wurden seltene Fälle von Sterilisationen und Abtreibungen ohne *informed consent* bekannt, welche teilweise auf Kommunikationsprobleme zurückzuführen waren. Als diesbezüglich besonders fehleranfällig erweisen sich auch Notfallsituationen (z. B. Notfallkaiserschnitte).¹³ Die derzeitige Situation konfligiert entsprechend mit den oben genannten völkerrechtlichen Verpflichtungen in Bezug auf das Recht auf sexuelle und reproduktive Gesundheit.

Die Untersuchungen legen außerdem nahe, dass der Bereich sexuelle und reproduktive Gesundheit sich gut als Plattform für die Information und Sensibilisierung geflüchteter Frauen in Bezug auf das Thema sexuelle Gewalt und Ausbeutung eignet. Als *Good Practices* erweisen sich zum Beispiel Workshops von Fachstellen zu sexuellen Rechten und sexueller Gesundheit oder Geburtsvorbereitungskurse mit Dolmetschdiensten. Solche Angebote gewährleisten nicht nur Zugang zu Informationen zu sexuellen Rechten und selbstbestimmtem Entscheiden, sondern können als Vertrauensräume eine wichtige Rolle in der Identifikation gewaltbetroffener Frauen einnehmen.

III. Fazit und Handlungsmöglichkeiten

Die empirischen Untersuchungen zum Postulat Feri verweisen auf Handlungsbedarf in Bezug auf die international angestrebte und durch die Istanbul-Konvention eingeforderte gendersensible Unterbringung und Betreuung geflüchteter Frauen, insbesondere auch hinsichtlich der Identifikation und Betreuung gewaltbetroffener Frauen.

¹⁰ Siehe auch Müller, Franziska; Roose, Zilla; Landis, Flurina; Gianola, Giada (2018): Psychische Gesundheit von traumatisierten Asylsuchenden: Situationsanalyse und Empfehlungen. Bericht zuhanden des Bundesamts für Gesundheit (BAG), Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern.

¹¹ Das Thema sexuelle und reproduktive Gesundheit wurde in der SKMR-Studie aufgrund eines Zusatzauftrags vom Bundesamt für Gesundheit BAG spezifisch beleuchtet.

¹² Siehe Kapitel 4.3.1.1. im SKMR-Bericht, S. 41–44, basierend auf Alberto Achermann et Jörg Künzli, Übersetzen im Gesundheitsbereich, in: Jusletter 6. April 2009, § 13; s. auch CEDAW, General Recommendation n° 24: Article 12 of the Convention (Women and Health), 1999, § 20 (“the right to be fully informed”); Alecs Recher, Sexuelle und reproduktive Gesundheit und diesbezügliche Rechte. Eine Bestandesaufnahme zum Recht der UNO, des Europarates und der Schweiz, Bern, 2017, S. 96.

¹³ Siehe dazu u. a. Origlia Ikhilor, Paola; Hasenberg, Gabriele; Kurth, Elisabeth; Stocker Kalberer, Barbara; Cignacco, Eva; Pehlke-Milde, Jessica: Barrierefreie Kommunikation in der geburtshilflichen Versorgung allophoner Migrantinnen – BRIDGE, Bern 2017; Gogukian, Ratcliff, Betty; Pereira, Catarina; Sharapova, Anna; Grimard, Nathalie; Borel Radeff, Fabienne; Moratti, Anne: Étude longitudinale du stress perinatal des femmes migrantes-allophones. Rapport final pour l’Office fédéral de la santé publique (OFSP), Berne 2014.

In den Handlungsempfehlungen der SKMR-Studie wird eine koordinierte Entwicklung und Umsetzung von entsprechenden Gewaltschutz- und Unterbringungskonzepten auf (inter)kantonaler Ebene empfohlen, um Mindeststandards zu gewährleisten und die derzeit markante Ungleichbehandlung von Frauen aus dem Asylbereich in Abhängigkeit des Standortkantons und der einzelnen Unterkünfte zu adressieren. Hier bieten das neue Asylverfahren und die Integrationsagenda eine Gelegenheit, umfassende Konzepte für die geeignete Unterbringung und Begleitung von vulnerablen Personengruppen – neben Frauen etwa auch Mädchen und LGBTIQ+ – zu entwickeln. Oftmals stellen diese Personengruppen gerade in kleinen Kantonen eine zahlenmäßig beschränkte Minderheit dar, deren Bedürfnisse und spezifischen Gefährdungen vermutlich auch aus diesem Grund zu wenig berücksichtigt werden. Neben der Einrichtung reiner Frauenzentren oder Frauenstockwerken könnten hier vor allem private Unterbringungen oder betreute WGs sowie kantonsübergreifende Strukturen ins Auge gefasst werden.

Ein weiteres Desiderat stellt die verbesserte Qualifikation und Sensibilisierung des betreuenden Personals zu den Themen gendersensible Unterbringung, sexuelle Gewalt und Ausbeutung sowie sexuelle und reproduktive Gesundheit dar. Hier können neben intensivierten Schulungen durch externe spezialisierte Fachstellen auch vermehrt Supervisionsangebote für Betreuende angedacht werden, um diese im Umgang mit dem Thema Gewalt (Gewaltvorkommisse in den Unterkünften, Gewalterzählungen der Bewohner*innen) zu unterstützen. Empfohlen wird auch eine effizientere Vernetzung der Unterkünfte und der niedergelassenen Ärzt*inn*en mit bestehenden spezialisierten Fachstellen, welche Unterstützung bieten können. In Bezug auf die Weiterentwicklung der psychosozialen Begleitung bietet die neue Integrationsagenda Hand zu einer umfassenden Neukonzeption. Professionelle, individuelle und längerfristige Begleitungen verbessern den Zugang der Frauen zu hilfreichen Informationen und Angeboten und ermöglichen den Aufbau des nötigen Vertrauens für eine bessere Erkennung von Gewaltbetroffenen sowie die Gewährleistung einer adäquaten Folgebehandlung und -begleitung. Grundsätzlich wird empfohlen, in verschiedenen Bereichen (Gesundheit, Bildung, Freizeit, etc.) mehr Räume zu schaffen, in welchen Vertrauensverhältnisse aufgebaut werden können. Solche Räu-

me zeichnen sich aus 1) durch das Vorhandensein von unabhängigen weiblichen transkulturellen Dolmetscherinnen, 2) eine längerfristige, regelmässige Begleitung, 3) Unabhängigkeit vom Asylverfahren, 4) räumliche Distanz zur Kollektivunterkunft sowie 4) weibliche Therapeutinnen/Sozialarbeiterinnen/Kursleiterinnen. Ein Beispiel für solche Räume sind die oben erwähnten gedolmetschten Geburtsvorbereitungskurse.

Weiter bestätigten die Untersuchungen die bekannte Problematik der lückenhaften Finanzierung von transkulturell gedolmetschten Angeboten insbesondere in den Unterkünften, in den medizinischen und psychologischen/psychiatrischen Behandlungssettings und in den psychosozialen Begleitungen. Hier können bereits umgesetzte *Good Practices* wie im Kanton GE als Modell dienen. In kleineren und bevölkerungsärmeren Kantonen könnten auch hier interkantonale Kooperationen angedacht werden.

Die Erfüllung der völkerrechtlichen Vorgaben hinsichtlich einer gendersensiblen Unterbringung und Betreuung von Frauen aus dem Asylbereich erfordert folglich die Erarbeitung und Umsetzung einer Vielzahl sinnvoll aufeinander abgestimmter und regelmässig evaluerter Massnahmen.

IV. Zusammenfassung

Dieser Beitrag fasst die Erkenntnisse aus einer Studie zusammen, die das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte SKMR zur Situation der Frauen aus dem Asylbereich in den Kantonen erarbeitet hat. Die Untersuchung befasste sich spezifisch mit der Frage, inwiefern in den Kantonen eine gendersensible Unterbringung nach der Istanbul-Konvention und anderen völkerrechtlichen Verpflichtungen bereits umgesetzt ist. Fokussiert wurde dabei insbesondere auch die Frage nach der Identifikation, Behandlung und Begleitung von geflüchteten Frauen, die von sexueller Gewalt oder Ausbeutung betroffen sind, sowie nach der Umsetzung des Rechts auf eine sexuelle und reproduktive Gesundheit. Die Studie gelangt zum Schluss, dass die kantonalen Unterkünfte derzeit insgesamt nicht über die Strukturen, Ressourcen und Räumlichkeiten verfügen, um die international angestrebten Standards einer geschlechtersensiblen Unterbringung systematisch zu erfüllen, und zeigt bereits umgesetzte *Good Practices* in den Kantonen auf, die als Modell für künftige Massnahmen dienen können.

Peter Uebersax | Roswitha Petry | Constantin Hruschka |
Nula Frei | Christoph Errass

Uebersax | Petry | Hruschka | Frei | Errass

Migrationsrecht

IN A NUTSHELL

Migrationsrecht

in a nutshell

Eine übersichtliche und verständliche Darstellung des gesamten schweizerischen Migrationsrechts für alle daran interessierten Personen und Organisationen aus der juristischen Praxis, der Universitäten sowie der Zivilgesellschaft.

2020, 444 Seiten, broschiert
ISBN 978-3-03891-224-8
CHF 58.-

neu

DIKE

— www.dike.ch/2248

DIKE

Formation continue CAS
Weiterbildungsstudiengang CAS

2021

CAS Procédure d'asile CAS Asylverfahren

Asylgesetz
(AsylG)

142.3

vom 26. Juni 1998 (Stand am 1. April 2020)

Die Bundes
gestützt auf
nach Einsic
beschliesst:

Début de la formation en français: 25 février 2021
Kursbeginn auf Deutsch: 19. Februar 2021

1. Kapitel:

Art. 1

Dieses Gesetz regelt:

- die Asylgewährung
- den vorübergehenden Status
der Rückkehr.

Délai d'inscription/ Bewerbungsfrist:
31 janvier 2021/ 31. Januar 2021

www.unifr.ch/go/cas-asylum
cas-asylum@unifr.ch

Art. 2

Asyl



Institut für Europarecht
Institut de droit européen

cdm

Centre de droit des migrations
ZFM Zentrum für Migrationsrecht

u^b

UNIVERSITÄT
BERN

uni**ne**

UNIVERSITÉ DE
NEUCHÂTEL

UNI**FR**

UNIVERSITÉ DE Fribourg
UNIVERSITÄT FREIBURG

8. Schweizer Asylsymposium – 4./5. Februar 2021, Eventfabrik Bern

Jetzt anmelden unter www.asylsymposium.ch.

Zugang zu Schutz für Flüchtlinge – Herausforderungen, Perspektiven, Lösungen

Der internationale Flüchtlingsschutz steht 70 Jahre nach der Verabschiedung der Genfer Flüchtlingskonvention unter Druck wie selten zuvor. Weltweit sind rund 80 Millionen Menschen auf der Flucht. Die Hauptlasten im globalen Flüchtlingsschutz sind dabei sehr unterschiedlich verteilt. Das Schweizerische Asylsymposium widmet sich deshalb in seiner achten Ausgabe dem Thema **«Zugang zu Schutz für Flüchtlinge – Herausforderungen, Perspektiven, Lösungen»**.

Ausgehend vom Tagungsthema werden wir uns am Asylsymposium folgende Fragen stellen: Wie kann der Konsens, dass der Flüchtlingsschutz richtig und wichtig ist, erneutert und der individuelle Zugang zu Schutz gesichert werden? Was braucht es, um die globale Asymmetrie in der Verantwortungsteilung zu beseitigen? Und welchen Beitrag leisten Europa und die Schweiz, damit Flüchtlinge Zugang zu Schutz erhalten? **Vertieft analysiert wird dabei das neue Asylsystem der Schweiz.**

Neben diesen aktuellen Fragen werden in Workshops zahlreiche weitere Aspekte der europäischen und schweizerischen Asylpraxis diskutiert.

Wir freuen uns sehr auf hochkarätige Referentinnen und Referenten aus dem In- und Ausland, wie Bundesrätin Karin Keller-Sutter (EJPD), die Direktorin des Europabüros des UNHCR, Pascale Moreau, sowie weitere spannende Vertreterinnen und Vertreter aus Politik, Wissenschaft und Kultur sowie aus der Schweizerischen Asylpraxis.

Das detaillierte Programm und das elektronische Anmeldeformular finden Sie auf www.asylsymposium.ch.

8^e Symposium suisse sur l'asile – 4/5 février 2021, Eventfabrik Berne

Les inscriptions sont dès à présent en ligne sur www.symposium-asile.ch.

Accès à la protection pour les réfugiés – défis, perspectives, solutions

70 ans après l'adoption de la Convention de Genève sur les réfugiés, la protection internationale des réfugiés n'a jamais été soumise à une pression aussi forte. Quelque 80 millions de personnes à travers le monde sont en situation d'exil. Au niveau mondial, la charge que représente la protection des réfugiés est répartie de manière très inégale. C'est pour cette raison que le Symposium suisse sur l'asile consacre sa huitième édition au thème **« Accès à la protection pour les réfugiés – défis, perspectives, solutions »**.

Sur la base de ce thème, nous nous poserons les questions suivantes lors du Symposium sur l'asile : comment renouveler le consensus autour de la pertinence et de l'importance de la protection des réfugiés et comment garantir l'accès individuel à la protection ? Que faut-il faire pour corriger l'asymétrie mondiale dans la répartition des responsabilités ? Et quelle est la contribution de l'Europe et de la Suisse pour assurer aux réfugiés l'accès à la protection ? **Le Symposium sur l'asile proposera par ailleurs une analyse approfondie du nouveau système d'asile suisse.**

Outre ces questions d'actualité, d'autres aspects de la pratique européenne et suisse en matière d'asile feront l'objet de discussions.

Nous nous réjouissons de la présence d'intervenantes et intervenants de renom, venus de Suisse et de l'étranger, tels que la Conseillère fédérale Karin Keller-Sutter (DFJP), la directrice du Bureau européen du HCR, Pascale Moreau, ainsi que d'autres représentantes et représentants des milieux politiques, scientifiques, culturels et de la pratique suisse en matière d'asile.

Le programme détaillé et le formulaire d'inscription électrique se trouvent sur www.symposium-asile.ch.