

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



EJPD - Bundesamt für Justiz
Fachber. Internationales Strafrecht
3003 Bern
Per Email:
anita.marfurt@bj.admin.ch

Bern, 29. Januar 2016

VERNEHMLASSUNGSVERFAHREN: BEITRITT ZUR «ISTANBUL-KONVENTION»

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga
Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne nehmen wir die Einladung an, zum **Bundesbeschluss über die Genehmigung des Übereinkommens zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention)** Stellung zu nehmen.

1. Amnesty International begrüsst mit Nachdruck den Beitritt der Schweiz zur Istanbul-Konvention

Amnesty International hat sich auf internationaler Ebene stark für die Ausarbeitung dieses wichtigen Abkommens engagiert und setzt sich seither in allen Ländern für dessen rasche Ratifizierung ein. Die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und insbesondere häuslicher Gewalt, die beide direkt oder indirekt auch Kinder betreffen, wie auch der Kampf gegen alle Formen geschlechtsspezifischer Gewalt auch gegen Lesben, Schwule, Bisexuelle, Transgender und Intersex sind seit Jahren ein zentrales Anliegen unserer weltweiten Organisation. **Auch die Schweiz hat diesbezüglich noch immer Handlungsbedarf**, trotz der inzwischen erfolgten breiteren Anerkennung dieser Problematiken. Das bestätigen unter anderem die jüngsten Empfehlungen des Uno-Ausschusses gegen Folter an die Schweiz vom 13. August 2015.

Die Istanbul-Konvention ist ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einer weiteren Verbesserung der gesetzlichen Grundlagen und behördlichen Massnahmen wie auch zu einer verbesserten Unterstützung nicht-staatlicher Organisationen, Institutionen und Beratungsstellen, mit dem Ziel, Gewalt zu verhindern und zu bekämpfen, vor allem aber den von Gewalt Betroffenen den nötigen Schutz zukommen zu lassen. Dies muss unbedingt für Opfer jeglicher Herkunft gelten.

2. Ressourcen für Schutzunterkünfte und Beratung für Gewaltopfer, Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft

Die Istanbul-Konvention legt grosses Gewicht auf den Opferschutz und dabei namentlich auf die Bereitstellung einer ausreichenden Zahl von Schutzunterkünften. Den diesbezüglichen Handlungsbedarf hat der von der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) in Zusammenarbeit mit dem Eidg. Gleichstellungsbüro (EGB) in Auftrag gegebene Grundlagenbericht «IST- und Bedarfsanalyse Frauenhäuser Schweiz» vom Juni 2015 aufgezeigt. Auch fehlt es an der **Finanzierung von spezialisierten stationären Angeboten und Schutzeinrichtungen, etwa für junge Frauen oder für Opfer von Frauenhandel**. Allzu oft wird verkannt, wie viel Erfahrung, Professionalität und interkulturelles Wissen ein wirksamer Opferschutz voraussetzt – Fähigkeiten, die gerade private, zivilgesellschaftliche Institutionen in hohem Masse auf sich vereinen.

Als Organisation, die nicht selbst in der Opferhilfe tätig ist, jedoch in Kampagnen regelmässige mit Opferhilfestellen zusammenarbeitet, möchten wir auf die oft mangelhafte Finanzierung solcher Stellen hinweisen. **Es scheint uns deshalb zwingend, im Zusammenhang mit der Umsetzung der Istanbul-Konvention die bestehenden Beratungsstellen und Institutionen, namentlich die zivilgesellschaftlichen, weiter zu stärken und sie mit den nötigen Ressourcen auszustatten.** Welches Mass an Schutz und Betreuung ein Opfer geniesst, darf zudem nicht einfach vom Kanton abhängen, in dem die Straftat begangen wurde oder in welchem sich das Opfer aufhält.

Dasselbe gilt für Massnahmen zur Prävention (Art. 12 Istanbul-Konvention): Auch hier gilt es, die Zivilgesellschaft konsequent sowohl finanziell wie strukturell in ihren Anstrengungen zu unterstützen und nicht nur die direkte Opferhilfe, sondern auch die Präventionsarbeit von Opferberatungsstellen abzugelten. Die gegenwärtige Ausgestaltung des Opferhilfegesetzes (OHG) sieht eine solche Unterstützung nicht vor.

3. Schutz von ausländischen Opfern von häuslicher und geschlechtsspezifischer Gewalt – Migration und Asyl

Besonderen Handlungsbedarf sieht Amnesty International beim verbesserten Schutz für Opfer ohne Schweizer Pass. Gegenwärtig hängt der Opferschutz in vielerlei Hinsicht sehr stark vom rechtlichen Status einerseits und vom Ermessen kantonalen Behörden bei der Umsetzung des Ausländergesetzes (AuG) ab. Dies widerspricht dem Grundsatz der Gleichstellung und Nichtdiskriminierung in Bezug auf Opferrechte, wie ihn die Istanbul-Konvention ausdrücklich postuliert (Art. 4).

So werden in der Schweiz z.B. Ausländerinnen, die häusliche Gewalt erleiden, erst ab einem bestimmten Schweregrad der Übergriffe als Härtefälle betrachtet. Nur unter dieser Bedingung steht ihnen das Recht zu, sich ohne Verlust der Aufenthaltsbewilligung vom Täter zu trennen. Das kritisierte auch der Uno-Ausschuss gegen Folter in seinem jüngsten Bericht zur Schweiz vom August 2015.

Trotz Verbesserungen in einigen Kantonen sind nach wie vor auch Opfer von Frauenhandel nicht hinreichend vor einem Verlust ihres Aufenthaltsstatus geschützt, namentlich wenn sie nicht bereit sind, in einem Verfahren als Zeugin auszusagen, etwa aus Angst vor Repressalien.

Besonders schlecht geschützt sind Flüchtlingsfrauen, die sexuelle und andere Formen der geschlechtsspezifischen Gewalt erlitten haben. Dass dies sehr häufig vorkommt, bestätigte soeben wieder ein neuer Bericht von Amnesty International vom Januar 2016. Fand die Tat im Herkunftsland oder auf der Flucht statt, haben die Betroffenen keinen Anspruch auf Leistungen der Opferhilfe. Auch asylsuchende Frauen, die Opfer von Frauenhandel wurden, haben gemäss einer 2015 erlassenen Weisung des Bundes keinen Zugang zu Opferrechten, solange sie sich im Asylverfahren befinden.

Eine spezifische Lücke besteht im Zusammenhang mit Zwangsverheiratungen: Personen, die aus der Schweiz in ein anderes Land zwangsverheiratet werden und dadurch ihre Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung verlieren, haben kein Rückkehrrecht und sind damit vom Opferschutz in unserem Land, in dem sie je nachdem ihre ganze Kindheit verbracht haben, ausgeschlossen.

Herkunft und Aufenthaltsstatus dürfen aber kein Kriterium sein, um Opfer von sexueller, häuslicher und anderen Formen geschlechtsspezifischer Gewalt vom ihnen zustehenden Schutz auszuschliessen.

Wir begrüssen deshalb, dass der Bundesrat sich bereit erklärt hat, die Praxis bei der Regelung des Aufenthaltsrechts von ausländischen Opfern häuslicher Gewalt zu überprüfen.

Amnesty International fordert die Schweiz dringend auf, im Sinne einer vorbehaltlosen und umfassenden Umsetzung der Istanbul-Konvention:

- **Keine Vorbehalte zu Art. 59** anzubringen und statt dessen **mit einer Änderung der geltenden ausländerrechtlichen Bestimmungen die Voraussetzungen für die Umsetzung der Konvention im Sinne einer Gleichstellung aller Opfer** zu schaffen
- Gesetzliche Regelungen und behördliche Weisungen, welche den Opferschutz vom Aufenthaltsstatus abhängig machen, aufzuheben.
- Einschränkende Regelungen wie diejenige, wonach der Opferschutz vom Schweregrad des Übergriffs abhängt, aufzuheben.
- Mit Massnahmen zur Überwindung von sprachlichen, kulturellen und strukturellen Hürden beim Zugang zu Prävention und Opferschutz die Gleichstellung von Migrantinnen und Flüchtlingsfrauen mit Schweizerinnen zu fördern.

4. Geschlechtsspezifische Gewalt als Fluchtgrund und geschlechtersensible Behandlung von Asylsuchenden

Mit Bezug auf Art. 60 der Istanbul-Konvention möchten wir ferner auf den nach wie vor bestehenden Handlungsbedarf hinweisen, was die **Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Gewalt als Fluchtgrund und die Sensibilisierung für Gewalt an Frauen wie auch an LGBT im Asylwesen** betrifft. Zwar wurde die Berücksichtigung von frauenspezifischen Fluchtgründen in Art. 3 Abs. 2 des Schweizerischen Asylgesetzes verankert, und es wurden beim Staatssekretariat für Migration (SEM) Massnahmen zur Schulung aller im Asylbereich tätigen Personen getroffen. Diese Massnahmen müssen aber weiter verbessert, auf weitere Akteure im Asylbereich ausgedehnt und namentlich auf die Sensibilisierung für die Situation von LGBT, sowohl in den Herkunftsländern wie als Asylsuchende, erweitert werden.

Um den Empfehlungen der Istanbul-Konvention nachzukommen, wären in diesem Bereich noch **vermehrte Massnahmen zur Bildung und Sensibilisierung der Befragenden und Betreuenden wie auch eine systematische Erhebung und Berücksichtigung entsprechender Daten bei der Beurteilung der Lage in Herkunftsländern** nötig.

5. Männer, Kinder, Transgender und Intersexuelle als Opfer von geschlechtsspezifischer Gewalt

Die Istanbul-Konvention (Art. 2) ermuntert die Vertragsstaaten, das Übereinkommen nicht nur auf Frauen, sondern auf alle Betroffenen von häuslicher und geschlechtsspezifischer Gewalt anzuwenden, also auch auf Männer und Kinder. Amnesty International begrüsst diesen Ansatz, erleiden doch auch Männer und Knaben geschlechtsspezifische Gewalt, etwa sexuelle Gewalt, Zwangsverheiratung oder «Ehrverbrechen».

Hinzuzufügen wäre die Notwendigkeit, Transmenschen und Intersexuelle in die Massnahmen mit einzubeziehen, die ebenfalls besonders von geschlechtsspezifischen Formen der Gewalt betroffen sind. Für diese Zielgruppen gibt es noch kaum Unterstützungs- und Beratungsangebote. Auch müsste in Erfüllung von Art. 39 Bst. b der Istanbul-Konvention (Zwangssterilisierung) die Praxis geändert werden, wonach von Transmenschen in vielen Fällen eine Sterilisierung zur Bedingung für eine Geschlechtsanpassung gemacht wird. Zu den Empfehlungen des Uno-Ausschusses gegen Folter vom August 2015 an die Schweiz gehörte zudem ein umfassender Schutz von Intersex-Kindern vor medizinisch ungerechtfertigten chirurgischen Eingriffen.

6. Bildung sowie Schulung und Weiterbildung von Angehörigen bestimmter Berufsgruppen

Zu den Forderungen von Amnesty International im Zusammenhang mit dem Schutz vor geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt gehört seit langem eine verbesserte, obligatorische Aus- und Weiterbildung bestimmter Berufsgruppen wie Polizei, Justiz- und Strafverfolgungsbehörden, Angestellte des Gesundheitswesens. **Im Zusammenhang mit der besonderen Schutzbedürftigkeit von Flüchtlingsfrauen wären auch Angehörige von Asyl- und Migrationsbehörden und Angehörige des Grenzschutzes, sowie Mitarbeitende von privaten Firmen, die im Auftrag des Staates Flüchtlinge betreuen, hinzuzufügen.**

Im Sinne der Prävention befürwortet Amnesty International die Aufnahme von Unterrichtsthemen wie Gleichstellung, geschlechtsspezifische Gewalt, kulturelle Vorurteile und Erlernen von respektvollem Verhalten im **Bildungsauftrag** der Schule zu verankern. Amnesty fordert deshalb auch die **Aufnahme von Menschenrechtsbildung in den Lehrplan 21.**

7. Stellungnahme zu den vorgeschlagenen Vorbehalten

Zum Vorbehalt zu Art. 59: Amnesty schlägt vor, auf diesen Vorbehalt zu verzichten - vgl. oben unter Punkt 3, Schutz ausländischer Opfer.

Zum Vorbehalt zu Art. 44 Abs. 3:

Amnesty International regt an, auf diesen Vorbehalt zu verzichten. Analog zu den Regelungen bei der Zwangsheirat (Art. 181a StGB) und der Genitalverstümmelung (Art. 124 StGB) müsste die Schweiz die Strafbarkeit von sexueller Gewalt und Vergewaltigung (gemäss Art. 36 Istanbul-Konvention) und von Zwangssterilisation und Zwangsabtreibung (Art. 39 Istanbul-Konvention) ebenfalls auf Delikte ausdehnen, die im Ausland begangen worden sind. Es handelt sich um schwerwiegende Vergehen gegen die körperliche und psychische Integrität und gegen die sexuellen und reproduktiven Rechte. Die Begründung der Gerichtsbarkeit darf deshalb nicht davon abhängig gemacht werden, ob die Tat in der Schweiz oder im Ausland begangen wurde.

Was den Vorbehalt zu Art. 55 angeht, unterstützt Amnesty International die mit der Vorlage «Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen» laufenden Bemühungen, der heute verbreiteten Straflosigkeit von Tätern entgegenzuwirken. Namentlich begrüsst Amnesty die Neuregelung der Einstellungspraxis gemäss Art. 55a StGB. Zur genannten Vorlage nehmen wir nicht separat Stellung.

Für die Einladung zur Vernehmlassung bedanken wir uns und verbleiben

mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. Schick'. The script is fluid and cursive, with the first letter 'M' being particularly large and stylized.

Manon Schick
Geschäftsleiterin

Bundesamt für Justiz
Sekretariat ÖFFR
Bundesrain 20
3003 Bern

E-mail: anita.marfurt@bj.admin.ch

Bern, 21. Januar 2016

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga
Sehr geehrte Damen und Herren

AvenirSocial nimmt die Möglichkeit wahr, Stellung zur Vernehmlassung zum Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt zu nehmen. AvenirSocial – Soziale Arbeit Schweiz – vertritt die Interessen der Professionellen der Sozialen Arbeit in der Schweiz. Sie repräsentiert die Verbandsinteressen auf der nationalen und internationalen Ebene und engagiert sich insbesondere für eine qualitativ gute Soziale Arbeit.

AvenirSocial begrüsst die Ratifizierung der Istanbul-Konvention durch die Schweiz. Wir schliessen uns inhaltlich dem beigelegten Vernehmlassungsschreiben des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes an. Besten Dank für Ihre Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse

Two handwritten signatures in black ink. The first signature is "St. Beuchat" and the second is "E. Graff".

Stéphane Beuchat & Emilie Graff
Co-Geschäftsleitung AvenirSocial

Beilage: erwähnt

Office fédéral de la justice
Domaine de direction Droit pénal
international
3003 Berne

Paudex, le 28.01.2016
PAS/bn

Convention du Conseil de l'Europe du 11 mai 2011 sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (convention d'Istanbul)

Madame, Monsieur,

Nous avons pris connaissance avec intérêt de l'objet cité sous rubrique, qui a retenu toute notre attention, et nous permettons de vous faire part de notre position sur ce sujet.

D'une manière générale, nous sommes opposés à la ratification de conventions internationales – par lesquelles la Suisse renonce nécessairement à une parcelle de souveraineté – qui ne répondent à aucune nécessité, mais ont pour unique objectif de montrer que notre pays respecte les droits de l'homme en général, et se soucie de certains de ses aspects en particulier. La Convention d'Istanbul fait précisément partie de ces traités qui ne répondent à aucun impératif, de sorte qu'il s'agit d'un motif suffisant pour s'opposer à sa ratification. L'affirmation selon laquelle les buts de la convention «sont dans l'intérêt de la Suisse» n'est pas propre à emporter la conviction, dès lors qu'elle ne fait l'objet d'aucune explication, d'aucun développement et d'aucune argumentation.

Par ailleurs, même s'il fallait admettre l'utilité d'un tel traité, on ne saurait entrer en matière sur sa ratification, aussi longtemps que le droit suisse n'y satisfait pas totalement. Or, selon le rapport explicatif, le droit suisse satisfait «dans l'ensemble» seulement aux exigences de la convention. En outre «quelques points» doivent être «clarifiés en profondeur en ce qui concerne les compétences cantonales». Il ne saurait ainsi être question que ces «clarifications» n'interviennent qu'après la ratification et que la convention serve de base légale à une ingérence dans les compétences cantonales, qui serait présentée comme impérative sous peine de violer le droit international.

La ratification doit aussi être refusée au regard de l'objet de la convention, qui ne se limite pas à prévoir des mesures de lutte contre les formes de violence dont les femmes sont spécifiquement victimes, mais qui s'apparente bien plus à un programme politique fondé sur l'idéologie égalitaire à laquelle nous n'adhérons pas. Cela ressort très clairement de plusieurs dispositions. Ainsi, l'article 4 alinéa 2 enjoint aux Etats d'ancrer dans leur législation le principe de l'égalité entre hommes et femmes et d'assurer son application «effective», d'interdire la discrimination, y compris, le cas échéant, par le recours à des sanctions et d'abroger toutes les lois et les «pratiques discriminatoires». En vertu de l'article 6, les parties «s'engagent à inclure une perspective de genre dans la mise en œuvre et l'évaluation de l'impact des dispositions de la présente Convention et à promouvoir et mettre en œuvre de manière effective des politiques d'égalité entre les femmes et les hommes, et d'autonomisation des femmes». L'article 12 alinéa 1 exige des parties qu'elles prennent «les

mesures nécessaires pour promouvoir les changements dans les modes de comportement socioculturels des femmes et des hommes en vue d'éradiquer les préjugés, les coutumes, les traditions et toute autre pratique fondés sur l'idée d'infériorité des femmes ou sur un rôle stéréotypé des femmes et des hommes». Enfin, l'article 14 exige que les parties incluent dans les programmes d'études et à tous les niveaux d'enseignement du «matériel d'enseignement sur des sujets tels que l'égalité entre les femmes et les hommes» et «les rôles non stéréotypés des genres», notamment. Ces principes devraient aussi être promus dans «les structures éducatives informelles ainsi que dans les structures sportives, culturelles et de loisir, et les médias».

Même si les auteurs du rapport pensent de bonne foi que la législation suisse est déjà conforme aux exigences de la convention – ce qui paraît difficile à croire, ne serait-ce qu'au vu de la longueur et de l'aspect alambiqué de certaines explications tendant à démontrer cette conformité –, il est évident que le groupe d'experts chargé de sa mise en œuvre et de formuler des recommandations sera d'un autre avis et enjoindra à la Suisse de «mieux faire» et de prendre des mesures auxquelles cette dernière s'est pour l'heure refusée (quotas en politique, interdiction des associations exclusivement réservées aux hommes, sanctions pénales en cas de discrimination, etc.). Et à cela s'ajouteront les inévitables injonctions d'harmonisation, sur le plan fédéral, de législations et de pratiques actuellement de compétence cantonale.

Il faut donc renoncer à la ratification, qui «dans de nombreux cas, pourra requérir des aménagements législatifs». Il vaut en effet assurément mieux s'abstenir d'adhérer à un traité – ce dont la «communauté internationale» n'a vraisemblablement cure, contrairement à ce qu'imaginent les autorités obnubilées par l'«image» de la Suisse – que d'être amené à le violer, ou même simplement à refuser d'entrer en matière sur les recommandations de «mise en conformité». Or le risque de se retrouver confronté à l'une ou l'autre des deux dernières hypothèses est d'autant plus grand que l'argument «obligations internationales» n'émeut plus la population et aurait même, depuis quelque temps, tendance à l'irriter.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à la présente prise de position, nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'expression de notre considération distinguée.

Centre Patronal



Sophie Paschoud

Mise en œuvre par la Suisse de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul)

CSP.ch (association Suisse des Centre sociaux protestants) salue la ratification par la Suisse de la Convention d'Istanbul et souhaite que celle-ci puisse se faire sans délais. Il s'agit là d'une importante avancée dans le cadre de la prévention et de la lutte contre la violence à l'égard des femmes. Elle recommande la ratification sans réserves relatives à l'article 59 de la Convention.

La Convention d'Istanbul contient notamment un article 59 qui traite spécifiquement de la protection des femmes migrantes :

Art. 59 Statut de résident

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.

2 Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour que les victimes puissent obtenir la suspension des procédures d'expulsion initiées du fait que leur statut de résident dépend de celui de leur conjoint ou de leur partenaire, conformément à leur droit interne, pour leur permettre de demander un permis de résidence autonome.

3 Les Parties délivrent un permis de résidence renouvelable aux victimes, dans l'une ou les deux situations suivantes :

a. lorsque l'autorité compétente considère que leur séjour est nécessaire au regard de leur situation personnelle ;

b. lorsque l'autorité compétente considère que leur séjour est nécessaire aux fins de leur coopération avec les autorités compétentes dans le cadre d'une enquête ou de procédures pénales.

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.

Or, dans son projet d'arrêté fédéral proposant l'approbation de la Convention d'Istanbul, le Conseil fédéral émet une réserve par laquelle « *la Suisse se réserve le droit de n'appliquer qu'en partie l'art. 59* »

Les CSP déplorent cette réserve. L'article 59 de la Convention va dans le sens d'une meilleure protection des femmes migrantes victimes de violences conjugales. Il serait regrettable que le Conseil fédéral ne saisisse pas l'occasion d'améliorer, à terme, le cadre légal en la matière.

La ratification de la Convention sans réserve à l'article 59 pourrait constituer le signal d'une volonté d'améliorer la protection de personnes doublement discriminées, de par leur condition de victimes et de par leur statut. Il serait dans l'intérêt de la Suisse de montrer sa volonté de se conformer aux standards internationaux établis par la Convention.

En effet, dans la pratique actuelle, les exigences trop élevées ne permettent pas de garantir la protection des victimes et l'on constate une discrimination en fonction du statut.

Aujourd'hui encore, il est parfois difficile pour les femmes étrangères victimes de violences de conserver leur autorisation de séjour, les exigences érigées dans la pratique pour prouver les violences subies et leur intensité s'avérant souvent trop élevées.

Par ailleurs, la réserve émise à l'article 59 de la Convention est regrettable en ce qu'elle ferme la porte à une extension de la protection des victimes prévue par l'art. 50 LEtr aux conjoint-e-s de personnes titulaires d'une autorisation de séjour (permis B), d'une autorisation de courte durée (permis L) ou d'une admission provisoire (permis F) qui n'ont dans le droit actuel qu'une possibilité de renouvellement de leur autorisation de séjour et non un droit et ce en application de l'art. 77 OASA. Il instaure une discrimination entre victimes en fonction de leur statut – ou de celui de leur conjoint –, ce qui semble contraire aux buts poursuivis par la Convention.

Il convient par ailleurs de noter que parmi les 18 pays ayant ratifié la Convention d'Istanbul au 11 novembre 2015, seuls Malte et Monaco ont émis une réserve à l'art. 59 de la Convention¹.

En raison de ses différents commentaires CSP.ch demande la ratification de la Convention d'Istanbul sans réserves relatives à son article 59.

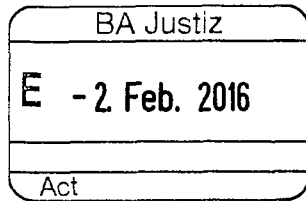
Pour le comité de CSP.ch

Alain Bolle, président

¹ Voir détail sur les ratifications et réserves sur <http://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210/> (consulté le 11 novembre 2015).

Dr Séverine Cesalli
Psychiatre, psychothérapeute d'enfants et d'adolescents, FMH
5 av. de la Gare
1920 Martigny

027-722 10 29
drcesalli@gmail.com



Office fédéral de la justice
Droit pénal international
3003 Berne.

Martigny, le 29 janvier 2016

Concerne : Convention du Conseil de l'Europe du 11 mai 2011 sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul) et Projet d'Arrêté fédéral y relatif

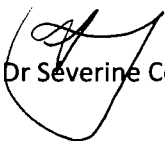
Madame, Monsieur,

Ayant pris connaissance d'un projet d'Arrêté fédéral relatif à la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention de la violence domestique je me permets de vous interpellier.

En tant que pédopsychiatre, je suis bienentendu favorable à la prévention de la violence intrafamiliale. De plus, de part mes convictions politiques, je suis favorable à l'alignement de la Suisse au reste de l'Europe. Par contre, je vous écris pour vous rendre attentif(ve) au fait que la convention précitée semble prendre en compte prioritairement la violence exercée sur les femmes. Il n'est nulle part fait mention de la violence exercée PAR les femmes. Or je peux attester en tant que pédopsychiatre exerçant depuis 2000 et ayant eu beaucoup d'enfants et de familles en évaluation et en

suivi, que la violence perpétrée par les femmes ne devrait pas être minimisée car elle engendre tout autant de dégâts psychiques que celle des hommes (si ce n'est plus, puisqu'elle est moins reconnue). La violence peut être physique ou psychologique. Une prise de position inégalitaire de notre société, avec une minimisation de la violence subie par les hommes et une protection prioritairement des femmes engendre aussi un déséquilibre familial mettant parfois les femmes dans une situation de toute-puissance. Cela exacerbe le conflit et va parfois jusqu'à rendre la relation entre père et enfant impossible. Au final, ce sont toujours les enfants, en particulier les garçons, qui en font les frais. Par ailleurs les mères elle-mêmes ont du coup moins de chance de pouvoir être contenues dans leur violence et soignées. Or les bourreaux ont tout autant besoin d'être soignés que les victimes, dans les cas de violences interindividus.

En espérant que cette interpellation pourra être entendue, je reste à votre entière disposition pour toute question et vous présente, Madame, Monsieur, mes salutations distinguées.



Dr Severine Cesalli

NB : courrier envoyé par mail le 29 janvier 2016 puis signé et envoyé par papier le lendemain



CROP

Coordination romande
des organisations paternelles

Office fédéral de la Justice
Domaine de direction Droit pénal
International
3003 Berne

Convention du Conseil de l'Europe du 11 mai 2011 sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul) et Projet d'Arrêté fédéral y relatif

Réponse à la consultation

Madame, Monsieur,

Nous avons le plaisir de vous soumettre notre réponse à la consultation susmentionnée.

Préambule

La CROP ainsi que ses associations membres aux niveaux cantonaux se penchent depuis des années sur différents aspects de la violence domestique (comprise ici comme incluant violences entre (ex)partenaires et entre parents et enfants), car un nombre important de leurs membres ont été confrontés au niveau conjugal et familial à différentes formes de violence (physique, psychique, harcèlements et contraintes- même sexuelles, économiques etc.) de la part de leur conjointe/mère de leur(s) enfant(s). Leurs enfants ont aussi été victimes de différents types de violences, maltraitances et abus de la part de leur mère. De plus, un nombre également significatif de pères de nos associations ont été accusés, justement ou à tort, par leur (ex)conjointe de différentes formes de violence. Un nombre non négligeable d'entre eux ont été condamnés d'une manière ou d'une autre alors qu'ils étaient innocents, erreurs reconnues parfois des années plus tard par la justice, mais avec des dégâts majeurs irréversibles tant pour ces pères que pour leur(s) enfant(s). Parmi les cas de membres qui ont été violentés par leur partenaire, et/ou dont les enfants ont été violentés par leur mère, et qui ont dénoncé ces violences, rares sont ceux qui ont été entendus par les instances censées venir en aide et défendre les victimes.

La CROP, mais aussi l'organisation romande qui la précédait, leurs associations membres, ainsi que des membres individuels, ont alerté les autorités fédérales à maintes reprises depuis 2003, leur signalant que le thème de violences domestiques était traité de manière discriminatoire par diverses autorités, avec des conséquences sérieusement néfastes tant au niveau des victimes (enfants et pères) qu'au niveau sociétal.

En février 2004, l'objectif affiché par le BFEG concernant la violence conjugale sur son site web était « **Les femmes et les enfants ne subiront plus la violence des hommes qui les entourent** », alors même que suffisamment de littérature scientifique avait été publiée depuis les années 70 confirmant que différents types de violence domestique envers son conjoint ou ses enfants n'étaient de loin pas que l'apanage des hommes. Ce n'est qu'après que le Conseil fédéral ait été informé par écrit (statistiques et références bibliographiques à l'appui) que ce slogan ne reflétait qu'une partie de la réalité, était donc discriminatoire et contraire à l'application de l'Art 8 de la Constitution, que l'objectif du BFEG a été modifié. Actuellement le site du BFEG spécifie « **C'est généralement à la maison que les femmes sont victimes de violence. Le domaine Violence domestique se concentre donc sur la lutte contre la violence dans les relations de couple et dans les situations de séparation. Dans le domaine de la prévention comme dans celui de l'intervention, nous tenons compte de la situation des victimes et des auteur-e-s, quel que soit leur sexe** » - Nous sommes choqués que malgré la littérature scientifique croissante, les enquêtes officielles de victimisation dans différents pays incluant femmes ET hommes dans leur échantillon ainsi que les statistiques policières en Suisse démontrant toutes que les hommes et les enfants sont aussi victimes de violences de la part de femmes, l'objectif du BFEG reste à ce point sexiste, la formulation "que les femmes sont victimes de violence" escamotant le problème de la violence domestique subie par les hommes et par les enfants de la part de leur mère. Les contorsions de langage de la 3^{ème} phrase mentionnée, essayant de donner une apparence de "politiquement correcte", ne trompent personne, puisque la victime est nommée dès la première phrase : c'est la femme, et l'auteur donc est l'homme. Venant d'une administration fédérale censée lutter contre la discrimination sexuelle et pour l'égalité des genres, c'est grave.

Elizabeth Badinter : « *En France, c'est un sujet tabou (le thème de la violence féminine contre les hommes), mal élevé et politiquement très incorrect tout simplement parce que de parler des hommes battus est ressenti comme une volonté de diminuer la critique qu'on peut adresser aux hommes qui battent. Le risque d'une telle attitude est très grave : on risque de ne pas être entendu ; la chape de plomb est si lourde sur le sujet que, quand on essaie de parler du sujet, on est déconsidéré...La raison de la violence n'a pas de sexe. La violence appartient à l'humanité* ». ¹

Eva Wyss : « *Les recherches menées jusqu'à présent sont presque toutes sans exception fondées sur le schéma de l'homme auteur et de la femme victime. D'où l'absence de questionnement sur la situation inverse. Cette possibilité n'est pas envisagée car elle contredit les stéréotypes....De même, l'homme a du mal à s'identifier avec le rôle de la victime et garde le silence...L'homme n'a pas d'espace de parole...Il n'est pas capable de parler de son statut de victime...La violence exercée par les femmes contre les enfants est elle aussi pour ainsi dire méconnue....Les travaux les plus récents montrent qu'indépendamment de la gravités des actes, la violence contre les enfants est grosso modo le fait également des hommes et des femmes....La violence sexuelle des femmes contre les enfants reste un sujet tabou* ». ²

¹ Elizabeth Badinter, Philosophe et féministe, interview à « Temps Présents » (TSR- 18 mars 2008) dans le cadre du programme sur « Les hommes battus ».

² Wyss, Eva (2006) : Violence féminine : mythes et réalités. La violence domestique n'est pas l'apanage des hommes. Quatrième rapport de la Commission cantonale de l'égalité, Berne : FGG/EGG http://www.sta.be.ch/site/fr/gleichstellung-frauengewalt_fk06_dt.pdf

Brève réponse à la consultation

Note : une bibliographie annotée, justifiant notre analyse et position se trouve en Annexe, partie intégrale de notre réponse.

La CROP s'oppose à ce que la Confédération ratifie la Convention d'Istanbul (Convention ci-après) pour les raisons suivantes, et ceci en particulier se référant à la violence domestique.

1. La Convention est basée sur un fondement théorique et idéologique selon lequel «la violence à l'égard des femmes est un des mécanismes sociaux cruciaux par lesquelles les femmes sont maintenues dans une position de subordination par rapport aux hommesune profonde préoccupation que les femmes et les filles sont souvent exposées à de graves formes de violence telles que la violence domestique...._» (Préambule p. 2). Selon ces « constats », tout acte de violence envers une femme le serait seulement parce qu'elle est une femme, et la violence domestique envers les hommes est passée sous silence. La recherche qui s'est penchée sur la thématique en incluant les deux sexes dans leur échantillon démontre que ceci est faux, en tout cas pour la grande majorité des pays européens/occidentaux, comme la Suisse, pour lesquels la Convention a été élaborée (voir par exemple Laroche, 2007 pour le Canada ; Heady et al 2007 pour l'Australie ; Bates et al 2014, Carney et al 2006, Kelly, 2003 et Strauss 2009 plus généralement pour les pays occidentaux). En effet, les résultats factuels, objectifs et scientifiques découlant de recherches sur la violence domestique qui incluent femmes ET hommes dans leurs échantillons démontrent clairement que la violence domestique subie par les hommes n'est pas anecdotique ou négligeable. Elle est tout aussi alarmante et tout aussi inadmissible que celle subie par les femmes. Les enfants aussi sont victimes de la violence exercée par leur mère directement, ou indirectement de la violence exercée par leur mère contre leur père (fausses accusations, inceste émotionnel, manipulations, aliénation parentale, abus divers et variés). Tout ceci fait l'objet de nombre de publications scientifiques et d'enquêtes officielles reconnues (voir Annexe) que l'on ne peut simplement ignorer.

Nombre de spécialistes des questions d'égalité entre les sexes, des relations de genre et de la violence domestique, dont des féministes renommées, (par exemple Eryn Pizzey en Grande Bretagne, Dr Claudia Cornelle aux USA, Elizabeth Badinter en France), contestent la vision d'une violence domestique primordialement masculine, en tous cas en ce qui concerne la situation dans les pays « occidentaux » et donc en Suisse (voir Annexe).

Ce même préjugé théorique et idéologique et une base sélective et biaisée d'informations se retrouvent dans le Rapport explicatif (ci-après Rapport), malgré le principe de non-discrimination entre les sexes nécessaire en Suisse et explicité par exemple sous 2.1.4 et 2.1.6. Par exemple : points **2.1.2** ; **2.1.3** : let. c et d ; **2.2.5** : « *le premier sondage représentatif réalisé en Suisse au sujet de la violence domestique* » par Gillioz et al (1997) n'était pas représentatif puisque basé sur un échantillon de 1500 femmes et aucun homme ; de même pour l'International Violence against **Women** Survey de l'Université de Lausanne, et ceci alors que ni l'étude qualitative approfondie de Sophie Torrent (2001)³ en Suisse sur « l'Homme battu », ni les enquêtes quantitatives représentatives, incluant femmes et hommes de Bodenmann (2004)⁴ de l'Université de Fribourg

³ Torrent, Sophie (2001) L'Homme Battu, Un tabou au Cœur du Tabou. Ed Option Santé, Québec, Canada.

⁴ Bodenmann Guy, (2004) Le bien être des couples suisses. Questions Familiales 2, pages 48-50.

(environ 50% des auteur-e-s de violence domestique étant des femmes et 50% des hommes), ou de Poujoly et Bourgoz (2006)⁵ (62% femmes victimes et 38 % hommes victimes de violence domestique) aux Hôpitaux universitaires de Genève ne sont mentionnées dans le Rapport (voir annexe) ; **2.4.6 et 3.2**: la question de la suffisance de places d'accueil en refuge pour les femmes victimes et leurs enfants est abordée en relation avec Art. 23 de la Convention, mais pas pour les hommes victimes et leurs enfants alors qu'aucun canton n'en a même prévu, et les hommes victimes ne sont pas acceptés dans les refuges pour femmes.

Si la Suisse veut modifier ses lois et développer des mesures de prévention, de protection et soutien appropriées et équitables concernant la violence domestique, elle doit le faire sur la base d'informations reflétant la réalité basée sur des enquêtes incluant toutes les catégories majeures de la population, soit femmes et hommes, filles et garçons, en bref de manière « *gender inclusive* » et non « *gender exclusive* », selon le jargon des études genre.

Dès lors, le fondement même de la Convention est contesté- elle doit donc être rejetée.

2. Le Condensé du Rapport précise : « *Il s'agit du premier instrument (la Convention) contraignant à l'échelle de l'Europe qui protège les femmes et les filles de toutes les formes de violence, y compris la violence domestique. La Suisse répond aux exigences de la Convention* ». Malgré ce que prétendent la Convention (Art. 4.4) et le Rapport, la Convention viole tant dans son titre que dans nombres de ses articles, les articles 8.1, 8.2 et 8.3 de la Constitution fédérale, en étant discriminatoire envers les hommes, les garçons et les enfants victimes de violence exercée par les femmes. Elle est également discriminatoire concernant les auteur-e-s de violence domestique, les femmes auteures n'étant pas considérées à égalité avec les auteurs masculins, et n'étant donc par exemple pas un publique cible pour les soins qu'elles mériteraient.

Il est particulièrement choquant que la Convention ne soit contraignante concernant son application qu'à l'égard de la violence envers les femmes (Art 2.1), alors qu'elle ne fait seulement qu'encourager son application à toutes les victimes de violence domestique indépendamment de leur sexe (Art 2.2).

La ratification de la Convention par la Suisse cimenterait encore plus la manière déjà biaisée et discriminatoire avec laquelle les instances officielles en Suisse traitent le thème de la violence domestique, tant du point de vue de leurs attitudes et croyances que des ressources budgétaires et humaines à disposition pour enquêter et aborder la problématique.

3. Certaines formes de violence domestique, dont les pères et les enfants souffrent de manière disproportionnée, ne sont toujours pas traitées par le Code pénal Suisse. La Convention ne s'y réfère pas, ni le Rapport. Par exemple, l'Art 220 du Code pénal Suisse n'est applicable qu'au parent non gardien – généralement les pères- qui ne remet pas l'enfant au parent gardien après un « droit de visite », alors que les statistiques de l'OFJ et la réalité du terrain démontrent que ce sont les mères qui sont de loin majoritaires à ne pas respecter les jugements de divorce/séparation concernant les droits de visite (par exemple l'OFJ rapportait que pour 2010 les auteur-e-s de 71%

⁵ Poujoly, Marie Christine et David Burgoz (2006). Rapport du projet-qualité Détection par les soignants de la violence domestique chez les patients consultant le Dpt de Médecine communautaire, HUG, Genève.

des rapt d'enfants et de 84% des cas de violations du droit de visite étaient des mères). Le BFEG prétend pourtant mettre un des deux accents concernant le domaine de la violence domestique sur les « *situations de séparation* ». La formulation de l'Art 31 de la Convention sur ce point n'est en aucun cas adéquate, car le non-respect du droit de visite est souvent utilisé comme outil pour atteindre l'autre parent, une violence psychologique intense et une contrainte grave envers l'enfant et le parent non gardien. La problématique majeure des fausses accusations de violences domestiques (en particulier physiques et sexuelles) envers le conjoint et/ou les enfants de la part d'un des parents lors de procédures de séparation, et qui le plus souvent sont contre les pères, n'est pas abordée par la Convention ni par le Rapport. Ces accusations sont une atteinte profonde à la dignité, de la violence et maltraitance psychologiques intenses qui ont souvent des répercussions majeures sur le bien être psychique du parent accusé et de son-ses enfant(s).

4. Excepté les formes de violence mentionnées sous 3 ci-dessus, le Code pénal suisse, ainsi que plusieurs lois cantonales relatives à la violence domestique, sont généralement adéquats pour traiter de la violence domestique et, contrairement à la Convention, leurs articles sont formulés de manière neutre du point de vue du sexe de la victime et de l'auteur-e. Certes des améliorations sont désirables, comme le démontre à juste titre l'avant-projet de loi sur l'amélioration de la protection des victimes de violences actuellement en consultation.

La ratification de la Convention par la Suisse serait donc un pas en arrière dans une approche équilibrée d'une réalité complexe.

5. La Convention dans son Art. 48 al 1 contraint les pays signataires à interdire des modes alternatifs de résolutions des conflits obligatoires, y compris la médiation et la conciliation en ce qui concerne toutes les formes de violence couvertes par la Convention. La littérature scientifique ainsi que la pratique montrent que de telles modes de résolution de conflits ne sont certes pas pertinentes ou adaptées pour certaines formes et types de violence (par exemple multi récidive, violence systémique/terrorisme conjugal). Par contre, par exemple pour la violence situationnelle, type de violence majoritaire dans le cadre de violence domestique entre partenaires, les modes de résolutions alternatifs de conflits peuvent être fort utiles et bénéfiques, que ce soit liés à des procédures pénales (médiation pénale), ou civiles (médiation familiale) lorsque des éléments de conflits autres que celui de la violence doivent aussi être réglés (séparation, modalités de partage de responsabilités parentales). La conciliation ou médiation navette permet à ce que les personnes en conflits, victime(s) et auteur-e(s) (au pluriel car la violence réciproque est fréquente) ne soient pas présentes dans la même salle au même moment. Des expériences positives ont été faites en Suisse avec de tels modes alternatifs de résolutions de conflits (satisfaction des 2 personnes concernées, processus plus rapides et moins coûteux que procédures judiciaires), réduisant la possibilité de conflits accrus engendrés par des procédures judiciaires, et qui seraient néfastes pour le bien-être des enfants et des parents eux-mêmes.

La ratification de la Convention mettrait un terme à des modes alternatifs de résolutions de conflits innovants, plus rapides, moins coûteux, et qui sont prometteurs.

6. Il a fallu plus de 10 ans pour que le BFEG et d'autres instances traitant de la violence domestique et intrafamiliale en Suisse reconnaissent finalement que les problèmes liés à la violence domestique de la part de femmes envers les hommes et les enfants devraient aussi être abordés, mais ils ne le sont pas encore dans les faits et la pratique sur le terrain.

La ratification de la Convention risquerait de reléguer aux calendes grecques la prise en compte concrète de cette composante importante de la problématique.

7. Le message que donnerait la ratification de la Convention renforcerait la construction sociale dans le public et parmi les professionnels identifiant la violence féminine envers les hommes et les enfants comme anecdotique. Un signal faussé alors qu'il s'agirait justement de dépasser cette construction non conforme à la réalité.

8. Le financement additionnel par la Confédération et les cantons pour l'application de la Convention, comme l'anticipe le Rapport, freinerait tout développement de solutions aux problèmes de violences de la part de femmes envers les hommes et leurs enfants.

Conditions nécessaires pour que la ratification de La Convention soit acceptable

La Convention serait fort utile si son titre n'était pas discriminatoire, si elle abordait dans ses articles la thématique de manière équilibrée et « *gender inclusive* » sur une base scientifique non biaisée, et si elle rendait contraignante son application aussi bien à la violence domestique contre les hommes et les enfants de la part des femmes que contre les femmes et les enfants de la part des hommes. Pour que la Convention soit ratifiée, la condition serait que l'Arrêté fédéral inclue un article additionnel spécifiant que l'application de la Convention est strictement contraignante dans ce sens, avec un engagement contraignant que diverses lois et pratiques encore discriminatoires envers les hommes/pères victimes et les mères/femmes auteures soient corrigées. Alors un pas en avant vers l'élimination de toutes formes de violences domestiques et de de l'égalité de traitement des sexes aura été accompli. Néanmoins, même avec l'ajout d'un tel article dans l'Arrêt fédéral, la ratification de la Convention par la Suisse légitimerait son bien-fondé, ce qui ne serait pas désirable pour l'avancement en Europe de la prévention et la lutte contre toutes formes de violences domestiques, quelles que soient les victimes et les auteur-e-s. La Suisse ne serait vraisemblablement pas le seul pays d'Europe à ne pas la ratifier. En fin 2015, sur les 47 pays européens, 28 ne l'avaient pas encore ratifiée.



Patrick Robinson
Porte-parole



Felipe Fernandez
Délégué

Neuchâtel et Genève, le 28 janvier 2016

Annexe

LCH Pfingstweidstrasse 16 CH-8005 Zürich

An das
Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationales Strafrecht
Bundesrain 20
3003 Bern
anita.marfurt@bi.admin.ch

Zürich, 15. Dezember 2015

ÜBEREINKOMMEN DES EUROPARATS ZUR VERHÜTUNG UND BEKÄMPFUNG VON GEWALT GEGEN FRAUEN UND HÄUSLICHER GEWALT (ISTANBUL-KONVENTION)

Vernehmlassungsantwort des Dachverbands Lehrerinnen und Lehrer Schweiz

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga

Sehr geehrte Frau Marfurt

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zu einer Stellungnahme. Der Dachverband Lehrerinnen und Lehrer Schweiz vertritt rund 50'000 der etwa 90'000 Lehrpersonen und Schulleitungen in der Schweiz.

Schulen sind in unterschiedlicher Art und Weise mit dem Thema häuslicher Gewalt und Gewalt gegen Frauen und konfrontiert: Sie leisten aufgrund ihres Bildungsauftrags einen Beitrag an die Prävention von Gewalt. Mit häuslicher Gewalt werden sie konfrontiert, wenn ihre Schülerinnen und Schüler davon betroffen sind. Aufgrund der Meldepflicht Artikel 443 ZGB sind Schulen verpflichtet, Meldung zu erstatten, wenn eine Person hilfsbedürftig erscheint.

Ausgehend davon werden wir hier Stellung beziehen zu jenen Artikeln bzw. den dazugehörenden Ausführungen im Vernehmlassungsentwurf, welche diese Aspekte berücksichtigen, dies sind

- Art. 14 Bildung
- Art. 15 Aus- und Fortbildung von Angehörigen bestimmter Berufsgruppen
- Art. 28 Meldung durch Angehörige bestimmter Berufsgruppen

Art. 14 Bildung

Schulen und damit Lehrpersonen leisten einen Beitrag zur Prävention von Gewalt nicht nur aufgrund der Wahl entsprechender Unterrichtsthemen und der Nutzung von dazugehörenden Lehrmitteln, sondern in erster Linie durch ihre Vorbildfunktion. Sie lösen gemeinsam mit ihren Schülerinnen und Schülern täglich Konflikte mit Gewaltpotential, die durchaus auch geschlechtsspezifische Aspekte haben. Dadurch zeigen sie auf, wie diese gewaltfrei und geschlechtergerecht gelöst werden können. Weder materielle Grundlagen im Bildungsbereich wie Lehrmittel noch schulspezifische Angebote allein reichen aus, um Kinder und Jugendliche im Sinne der Prävention zu einer geschlechtergerechten und gewaltfreien Haltung zu erziehen, sondern es braucht Lehrpersonen, welche diese Grundlagen als Vorbilder mit Handlungshinweisen und -optionen füllen.

Nicht ausser Acht gelassen werden darf in diesem Zusammenhang aber auch der Einfluss des Elternhauses und der Gesellschaft. Weder vorbildliche Lehrpersonen noch entsprechende Lehrmittel und Angebote können familiäre und gesellschaftliche Ausgangslagen grundsätzlich verändern.

Insofern rät der LCH, die Schulen nicht mit Aufgaben zu überbürden bzw. zu Verantwortungen zu drängen, die sie so umfassend nicht leisten können.

Wenn die Schulsozialarbeit in der Vernehmlassungsantwort einen hohen Stellenwert erhält, so muss sie auch finanziert werden. Des Weiteren muss die Aufgabenteilung und die Zusammenarbeit zwischen Lehrpersonen, Schulen und Schulsozialarbeitern sowie weiteren Diensten konkretisiert werden, gerade was die Bereiche Prävention von Gewalt und Betroffenheit durch häusliche Gewalt bei Schülerinnen und Schülern betrifft.

Der LCH wünscht hier eine Klärung der Zusammenarbeit, der Zuständigkeiten und der Verantwortungen.

Art. 15 Aus- und Fortbildung von Angehörigen bestimmter Berufsgruppen

Wenn Lehrpersonen und Schulen mit häuslicher Gewalt konfrontiert werden, dann betrifft das in erster Linie Schülerinnen und Schüler, welche zu Hause physische, psychische oder sexuelle Gewalt erleben. Lehrpersonen werden oft als erste Aussenstehende auf die Tatsache häuslicher Gewalt aufmerksam, sei es, dass Schülerinnen und Schüler entsprechende Aussagen machen, sei es, dass Lehrpersonen auf Verletzungen aufmerksam werden oder sei es, dass Schülerinnen und Schüler bestimmte Auffälligkeiten zeigen. Gerade bei Kindern, die sich nicht selber äussern können oder wollen, stellt dies eine grosse Herausforderung dar. Die Erfahrung zeigt, dass es dringend konkrete Verfahrensabläufe braucht, die vorgeben, wie im Einzelfall vorgegangen werden muss. Solche Abläufe müssen nicht nur klar die einzelnen Handlungsschritte aufzeigen, sondern auch die Aufgaben, die Verantwortungsbereiche und die Zusammenarbeit der verschiedenen Fachstellen sowie die Fallführung im konkreten Fall aufzeigen. Die Verfahren müssen so angelegt sein, dass die Lehrpersonen bei einem Verdacht auf häusliche Gewalt einerseits wissen, wohin sie sich wenden können und andererseits auch die Gewissheit haben können, dass die zuständigen Behörden optimal und zum Schutz und Wohl des Kindes vorgehen, so dass sie die Verantwortung für den weiteren Verlauf rasch abgeben können, ohne dass dann gravierende Fehler passieren.

Der LCH wünscht, dass Weiterbildungsangebote neben einer Sensibilisierung für das Thema immer auch die konkreten kantonalen Verfahrensabläufe beinhalten. Ansonsten besteht die Gefahr, dass die Lehrpersonen auf sich selbst gestellt bleiben, dass Hinweise im Sand verlaufen oder dass es zu Verfahrensfehlern kommt.

Art. 28 Meldung durch Angehörige bestimmter Berufsgruppen

Für Schulen bzw. Lehrpersonen ist insbesondere der Artikel 443 Absatz 2 ZGB äusserst relevant. Damit sind Lehrpersonen verpflichtet, Meldung an die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde zu machen, wenn eine Person, also eine Schülerin oder ein Schüler hilfsbedürftig erscheint. Gerade wenn Kinder und Jugendliche von häuslicher Gewalt, insbesondere von sexueller Gewalt betroffen sind, muss zum Schutz des Kindes bzw. des Jugendlichen, sehr sorgfältig vorgegangen werden. Lehrpersonen, welche eine Meldung machen müssen, müssen über das Verfahren genau informiert sein. Wie oben erwähnt müssen die Verfahrensabläufe und die Zuständigkeiten in jedem Kanton, in jeder Gemeinde und an jeder Schule genau geklärt werden.

Der LCH erachtet es als zwingend notwendig, dass die Lehrpersonen zu jeder Zeit Gewissheit haben, dass einerseits gewaltbetroffene Schülerinnen und Schüler und andererseits sie selbst, welche Meldung erstatten, geschützt sind. In diesem Zusammenhang muss dringend geklärt werden, inwiefern den der Gewalt verdächtigten Eltern die Akteneinsicht gewährt wird. Die Erfahrung zeigt, dass zu frühe und vollständige Akteneinsicht, wie sie von Kindes- und Erwachsenenbehörden oder anderen involvierten oder informierten Stellen gegenüber den Eltern gewährt wird, sowohl die betroffenen Kinder und Jugendlichen als auch die Meldung erstattenden Schulleiter bzw. Lehrpersonen ungenügend schützt. Betroffene Eltern können die Kinder unter Druck setzen oder ihnen gegenüber gewalttätig werden können, weil sie sich geäussert haben. Oder sie können gegenüber Lehrpersonen ausfällig werden, weil diese Meldung erstattet haben. Offenbar werden Informationen und Akteneinsicht von den unterschiedlichen Stellen wie z.B. Polizei, KESB, KJPD, Schul- und Kinderärzten, schulische

Sozialarbeit, Schul- und Sozialbehörden etc. unterschiedlich gehandhabt. Bleibt die Meldepflicht weiterhin losgelöst von der Klärung aller damit einhergehenden Verfahrensschritte, Rechte und Schutzmassnahmen bestehen, werden Lehrpersonen sich sehr gut überlegen, ob sie eine zweite oder dritte Meldung machen, weil die Folgen für ihre Schülerinnen und Schüler als auch für sie selbst nicht absehbar sind. Ein weiteres Vollzugsproblem zeigt sich bei der Überlastung der KESB, welche dringende Meldungen z.B. über gewalttätige Eltern im öffentlichen Raum und im Beisein von anderen Kindern erst nach Monaten bearbeitet, wenn die Situation bereits weiter eskaliert ist.

In diesem Sinne wünscht der LCH ein verstärktes Engagement des Bundes für einen möglichst optimalen Vollzug der Meldepflicht, insbesondere für rasche Interventionen und eine koordinierte Fallführung, welche Kinder und Lehrpersonen genügend schützt.

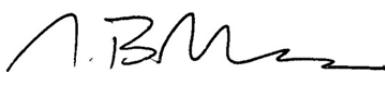
Diese Ausführungen wollen zeigen, wo Schulen und Lehrpersonen sowie die involvierten Stellen im Zusammenhang mit der Istanbul-Konvention speziell gefordert sind. Wir hoffen dringend, dass der Bund mit den Kantonen auf Tuchfühlung geht, damit auch im föderal organisierten Bildungswesen eine praxisnahe Unterstützung der Schulen zu Stande kommt. Lehrpersonen möchten ihre präventiven gesetzlichen Aufgaben verantwortungsbewusst, wirksam und mit dem nötigen Support wahrnehmen können.

Mit freundlichen Grüssen

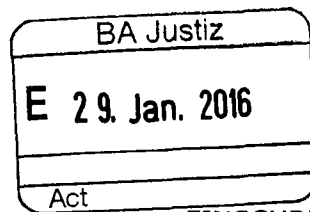
Lehrerinnen und Lehrer Schweiz



Beat W. Zemp
Zentralpräsident



Jürg Brühlmann
Leiter PA LCH



EINSCHREIBEN

Eidg. Justiz- und
Polizeidepartement

29. Jan. 2016

No. _____

Frau Bundesrätin
S. Sommaruga
Vernehmlassung „Istanbul-Konvention“
Bundesrain 20
3003 Bern

Zürich, 27. Januar 2016

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Dachorganisation der Frauenhäuser Schweiz (und Liechtenstein) DAO nimmt gerne Stellung im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum „Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt“ (Istanbul-Konvention).

Seit über 35 Jahren bieten die Frauenhäuser gewaltbetroffenen Frauen Schutz und Beratung an und gehören zu den relevanten Kriseninterventionsangeboten in der Schweiz. Waren die Frauenhäuser (zusammen mit den Beratungsstellen für vergewaltigte Frauen, den „Nottelefonen“) in den ersten Jahrzehnten weitherum die einzigen Institutionen, wo gewaltbetroffenen Frauen Hilfe bekamen, hat sich heute das Angebot erweitert und differenziert. Trotzdem holt sich auch heute noch der kleinste Teil der von Gewalt betroffenen Frauen professionelle Hilfe. Viele Frauen zeigen ihre Peiniger aus verschiedenen Gründen nicht an (oder sistieren das Verfahren), die Dunkelziffer bleibt entsprechend hoch und die Erkenntnisse zu familiärer Gewalt beziehen sich lediglich auf die „öffentlichen“ Fälle. Dies verfälscht das Bild „gewaltbetroffene Frauen (und Kinder)“ und zementiert Vorurteile, die nicht hilfreich sind. Die Erkenntnis, dass das Private politisch sei, hat an Gültigkeit nichts verloren, wird doch gerade Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt auch in der Schweiz als privates Problem gesehen. Diese Haltung dürfte auch mit ein Grund sein, warum es in der Schweiz noch keine kantonsübergreifende und interinstitutionelle und damit gesamtschweizerische Strategie gegen Gewalt an Frauen und häusliche Gewalt gibt, wie es sie in Bezug auf andere gesellschaftlich relevante Themen längst und zu Recht gibt.

Unmissverständlich gilt es festzuhalten, dass das Problem häusliche Gewalt und Gewalt gegen Frauen epidemische, wenn nicht sogar pandemische Ausmasse annimmt. Umso mehr begrüssen die Frauenhäuser als spezifizierten Fachstellen die Willensbekundung des Bundesrates, die Konvention zu ratifizieren. Die DAO appelliert an das Parlament, den Schritt zu vollziehen. Wer gegen diese Konvention politisiert, verkennt das Ausmass und Folgen von häuslicher Gewalt und Gewalt gegen Frauen sowohl für das Individuum als die ganze Gesellschaft.

Die konkrete Arbeit in den Frauenhäusern mit den betroffenen Frauen und Kindern trägt seit Jahrzehnten im Wesentlichen dazu bei, dass sich die Zusammenarbeit sowohl mit den relevanten Stellen wie Opferhilfe, Polizei, Sozialbehörden als auch mit den gesetzgebenden bzw. politischen AkteurInnen auf kantonaler wie nationaler Ebene qualitativ wertvoll und substanziell bedeutend weiterentwickelt hat.

Gerne stellt die DAO als Dach- und Fachverband der Frauenhäuser Schweiz (und Liechtenstein) * im Folgenden ihre Rückmeldungen zur „Istanbul-Konvention“ in den Dienst der Vernehmlassung:

DACHORGANISATION DER FRAUENHÄUSER
DER SCHWEIZ UND LIECHTENSTEIN

FÉDÉRATION SOLIDARITÉ FEMMES
DE SUISSE ET DU LIECHTENSTEIN

ORGANIZZAZIONE MANTELLO DELLE CASE
PER DONNE MALTRATTATE DELLA SVIZZERA
E DEL LIECHTENSTEIN

ORGANISAZIUN DA TETG DA LAS CHASAS
DA DUMNAS DA LA SVIZRA E DAL LICHTENSTEIN

Die Ratifizierung der Europarats-Konvention schafft eine wichtige verbindliche Grundlage für eines der komplexesten und teuersten Probleme in unserer Gesellschaft, Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt.

Als Gründe, die für eine möglichst baldige Ratifizierung sprechen, sind anzuführen:

- 1) Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt zählt zu den häufigsten Menschenrechtsverletzungen, für die der Staat Schweiz dringend und umfassend die Verantwortung übernehmen muss und demzufolge mit entsprechenden Massnahmen auf Bundesebene, die für alle Gültigkeit haben, zu reagieren hat. Die Polizeistatistik zeigt, dass schwere Gewaltdelikte im Bereich häusliche Gewalt sind (etwa Mord an der Ehe- bzw. Exfrau), seit Jahren zunehmen.
- 2) Die Schweiz hat noch keine nationale Strategie gegen Gewalt an Frauen und häusliche Gewalt, wie es diese in anderen vergleichbaren Bereichen bereits seit Jahren gibt, sei es im Gesundheitsbereich (z.B. Alkohol, Adipositive Kinder/Jugendliche, Jugendgewalt oder – aktuell – Sucht); Umweltschutz (z.B. Littering), Sicherheit im Verkehr (z.B. Verkehrserziehung), Sport (z.B. Hooligans) u.v.a.m.
- 3) Ein schweizweit koordiniertes Vorgehen gegen Gewalt an Frauen und häusliche Gewalt, wie es z.B. im Gesundheitsbereich mit der Strategie „Prävention – Intervention– Postvention“ existiert, wird seit Jahren gefordert.
- 4) Die Kostenentwicklung im Bereich Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt ist enorm hoch und steigt von Jahr zu Jahr. Die vom Bund erstellte Kostenstudie gibt darüber Auskunft. Darin sind die Kosten der Staatsanwaltschaften und der KESB noch gar nicht erfasst. Nachfolgend einige der Bereiche, in denen Kosten für die SteuerzahlerInnen anfallen:
 - a. Strafvollzug und Resozialisierung
Täter weisen eine hohe Rückfallquote auf, wenn flankierende und mit entsprechenden Ressourcen ausgestattete Massnahmen für die Umsetzung der bereits vorhandenen Gesetze fehlen
 - b. Unterstützungsbedarf von Menschen, die in ihrer Kindheit und Jugend von häuslicher Gewalt betroffen sind
Sie sind im Erwachsenenalter signifikant häufiger auf Hilfe und Unterstützung angewiesen.
 - c. Gesundheitliche Folgekosten
Kinder und Erwachsene brauchen dringend Hilfe bei der Aufarbeitung traumatischer Gewalterfahrungen. Je später diese Hilfe einsetzt, desto gravierender können die Auswirkungen sein.
- 5) Fachspezifische Anlaufstellen sowie genügend finanziell gesicherte Plätze fehlen in einigen Regionen der Schweiz. In der heutigen Angebotslage ist der Wohnort bzw. das dort zur Verfügung stehende Angebot ein Risikofaktor, der darüber entscheidet, ob es einer Frau längerfristig gelingt, aus der familiären Gewaltspirale hinauszukommen, oder eben nicht.
- 6) Die Rückfallquote bei Opfern und Tätern ist hoch, das Nachbetreuungsangebot für Opfer beschränkt. Längerfristige Hilfe ist an grosse Hürden gebunden (Nachweis der Straftat und Nachweis des Fortbestands der Bedrohung, Einkommensnachweis). Viele Frauen sistieren

ihre Anzeigen und kehren zu ihren Männern zurück. Viele Männer sind Wiederholungstäter. Interventions- und Behandlungsprogramme werden zu wenig umgesetzt. Begründet wird dies mit der mangelnden Motivation der Männer. Zum Vergleich sei folgende Frage erlaubt: Muss ein Verkehrsdelinquent auch zuerst das Motivationsseminar durchlaufen, bis er ins Fahrtraining geschickt wird? Unsere Antwort ist: Nein, er muss einfach gehen, sonst erhält er seinen Fahrausweis nicht zurück!

- 7) Es fehlt bis dato eine Präventionsarbeit, die allen Beteiligten – Frauen, Kindern und Männern, sowohl Opfern als auch Tätern – gerecht wird. Präventionsarbeit geschieht heute mehrheitlich auf Initiative von privater Seite und wird durch private Spenden finanziert. Bislang kann Prävention im Rahmen des eidgenössischen Opferhilfegesetzes nicht verrechnet werden. Sie ist jedoch gerade eine der wichtigsten und kostengünstigsten Investitionen, die sich für alle Beteiligten auszahlt. Die Vermittlung von Haltungen und Werten, von Normen und Gesetzen wird in unserer Gesellschaft hoch gewertet. Dies gilt es auch für Werte zu fordern, die das Zusammenleben innerhalb der Familie und zwischen Mann und Frau definieren.
- 8) Das Potential von bereits entwickelten Modulen zum Thema Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt liegt ungenutzt brach. Es wäre ein Leichtes, die bereits vorliegenden Best-Practices-Beispiele aus einigen Kantonen kostengünstig zur Verfügung zu stellen. Die Weiterentwicklung von gemeinsam definierten Qualitätsansprüchen sollten auf gesamt-schweizerischer Ebene vorangetrieben werden. Ebenso selbstverständlich sollte das fachliche Controlling von allen involvierten Fachstellen und Behörden sein.
- 9) Last but not least ist zu bedenken, dass Gewalt keine Kantons Grenzen kennt. Es ist dringend notwendig in der föderalistisch ausgeprägten Schweiz, die Koordination auf allen relevanten Ebenen zu verbessern wie Waffen- und Strafre Register, Fragen zum Datenschutz, Ahndung von Straftaten, Überwachung von Straf- und Gesetzesmassnahmen, konsequente Ahndung von geschlechtsspezifischer Gewalt unabhängig von Alter, Berufs- und Schichtzugehörigkeit, nationalem oder kulturellem Hintergrund.

Zusammenfassend hält die DAO fest: Das rechtzeitige Intervenieren bei Straftatbeständen ist immer wichtig, im Kontext von häuslicher Gewalt und Gewalt gegen Frauen jedoch besonders entscheidend. Denn sehr oft geht es dabei um Leben und Tod. Auch unsere Gesellschaft läuft Gefahr, sich an Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt zu gewöhnen, sprich wegzuschauen. Das darf nicht sein – weder auf der Strasse noch zu Hause, weder bei inländischen noch ausländischen Männern.

Darum braucht die Schweiz diese Konvention.

Denn unser Land muss mehr und wirkungsvolleres tun gegen Gewalt an Frauen und häusliche Gewalt. Die Konvention bietet dazu ein gutes Instrument auf allen Ebenen von lokal bis national.

Mit freundlichen Grüßen und bestem Dank



Susan A. Peter

Vorstand DAO und Geschäftsleiterin Stiftung Frauenhaus Zürich

* Die DAO wurde 1987 gegründet und ist seit 2005 juristisch als gemeinnütziger Verein organisiert. Mitglieder sind die Frauenhäuser Aarau/Solothurn; Basel-Stadt und Basel-Landschaft; Bern; Biel/Bienne; Graubünden; Thun; Fribourg; La-Chaux-de-Fonds; Genf; St.Gallen; Winterthur, Zürich Violetta und Unterschlupf Oberwallis. Folgende Frauenhäuser sind nicht Mitglieder der DAO, beteiligen sich jedoch bei der jährlichen Erhebung von relevanten Daten: Locarno, Lugano, Luzern und Zürich-Oberland.

DACHORGANISATION DER FRAUENHÄUSER
DER SCHWEIZ UND LIECHTENSTEIN

FÉDÉRATION SOLIDARITÉ FEMMES
DE SUISSE ET DU LIECHTENSTEIN

ORGANIZZAZIONE MANTELLO DELLE CASE
PER DONNE MALTRATTATE DELLA SVIZZERA
E DEL LIECHTENSTEIN

ORGANISAZIUN DA TETG DA LAS CHASAS
DA DUMNAS DA LA SVIZRA E DAL LIECHTENSTEIN

Associazione
Demetra



Informazione,
consulenza,
documentazione e
ricerca sul
maltrattamento e
l'abuso sessuale in
danno di minori

Vicolo von Mentlen 1
6500 Bellinzona

associazione@demetra.ch
www.demetra.ch

IBAN CH68 0900 0000 6500 9990 6

Associazione Demetra, Vicolo von Mentlen 1, 6500 Bellinzona

tramite e-mail a
anita.marfurt@bj.admin.ch

Ufficio federale di giustizia
Sezione Diritto internazionale privato
3003 Berna

Bellinzona, 28 gennaio 2016

Procedura di consultazione

Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul)

Gentili Signore,
Egregi Signori,

vi ringraziamo per la possibilità di prendere parte a questa procedura di consultazione.

L'Associazione Demetra è stata fondata nel 1996 e intende fornire una risposta concreta al grave problema dei maltrattamenti e degli abusi sessuali commessi da adulti su bambini.

Gli scopi statutari dell'associazione sono:

- a) la sensibilizzazione e l'informazione dell'opinione pubblica nell'ambito della problematica del maltrattamento e/o abusi sessuali su minori ;
- b) il sostegno a chi è confrontato direttamente od indirettamente a problemi legati al maltrattamento e/o agli abusi sessuali su minori;
- c) la collaborazione con enti pubblici e privati che perseguono scopi analoghi;
- d) ogni altra attività inerente alla problematica del maltrattamento.

Per maggiori informazioni vi rinviamo al nostro sito www.demetra.ch, restiamo inoltre volentieri a disposizione per informazioni e precisazioni.

La violenza sessuale contro le donne e i bambini non sono, purtroppo, un evento straordinario ma piuttosto un problema quotidiano della società.

Molti soprusi non vengono peraltro mai svelati, gli autori raramente condannati e recuperati, continuando a essere un pericolo per se e gli altri, e purtroppo neppure le vittime, frequentemente, non riescono a elaborare i traumi subiti e restano perseguitati durante l'intera esistenza.

L'obiettivo della Convenzione è prevenire, combattere e perseguire qualsiasi forma di violenza nei confronti delle donne e di violenza domestica. Mira a contribuire a eliminare la discriminazione delle donne e a promuovere l'uguaglianza tra i sessi, focalizzando gli sforzi sui diritti, la protezione e il sostegno alle vittime. L'art. 2 cpv. 2 stabilisce che gli Stati contraenti applicano questi principi a tutte le persone quindi anche agli uomini e ai bambini, prestando particolare attenzione alla protezione delle donne vittime di violenza in genere.

Il preambolo della Convenzione richiama a giusta ragione la Convenzione sui diritti dell'infanzia (CRC) che rappresenta uno dei testi legislativi internazionali più importanti varati negli ultimi decenni. L'attuazione della CRC si interfaccia bene con i principi perseguiti dalla Convenzione di Istanbul che comprende norme penali materiali nei confronti di autori di reati segnatamente di violenza fisica, psichica e sessuale anche quando vengono commessi all'estero.

Gli obiettivi, le definizioni, i diritti fondamentali di uguaglianza e non discriminazione sono indicati chiaramente nella Convenzione e ci auguriamo che siano diffusi e spiegati concretamente a tutte le persone che risiedono nel nostro Paese. I recenti casi di molestie successi un po' dappertutto e non solamente in Germania, confermano l'importanza e la necessità di una ratifica in tempi brevi della Convenzione in modo da poi procedere coerentemente con l'applicazione nel diritto materiale interno.

Il capitolo sulla prevenzione è ben strutturato, in particolare le norme sulla sensibilizzazione (art. 13),

L'applicazione di queste norme compete soprattutto ai Cantoni che però hanno difficoltà a coordinarsi e intervenire in modo univoco su tutto il territorio nazionale. Vi sono degli ottimi programmi di sensibilizzazione cantonali o di città che però non sono accessibili che alla popolazione ivi residenti. Questa lacuna va colmata con un maggiore sforzo da parte della Confederazione.

La Confederazione aveva svolto un egregio lavoro con il programma "Giovani e Violenza" varato dopo l'aumento dei casi di violenza giovanile a partire dall'inizio del

millennio, promuovendo concetti e ricerche di livello internazionale, organizzando congressi nazionali, installando una piattaforma di informazioni elettronica ricca di informazioni e di buone prassi. Purtroppo le autorità federali hanno deciso di concludere questa esperienza alla fine del 2015, lasciando ai Cantoni e alla Città l'onere di continuare le attività. Questo non sta tuttavia succedendo e vi è da temere che l'eccellente lavoro fatto negli ultimi cinque anni, con dei riscontri oggettivi a livello di diminuzione dei casi di violenza giovanile vada perso. Lo sforzo deve invece essere costante e sul lungo periodo e perseguire obiettivi di miglioramento e armonizzazione.

Condividiamo la portata della norma sull'educazione (art. 14).

L'art. 15 sulla formazione delle figure professionali è importantissimo e nel nostro Paese non si fa abbastanza in questo campo. L'approccio degli specialisti con le vittime di violenza sessuale non è ottimale. Alcune persone vengono nuovamente traumatizzate attraverso le procedure e molti colpevoli mai fermati.

L'8 gennaio 2016 abbiamo organizzato a Lugano, in collaborazione con la Magistratura dei minorenni, una giornata di formazione con professionisti attivi nel settore della protezione dei minori invitando la dr.ssa Marina Valcarenghi di Milano ad affrontare il tema della pedofilia. La relatrice è psicoterapeuta e psicanalista molto conosciuta in Italia. Ha studiato i più reconditi anfratti della mente umana, che sono diventati il campo d'indagine per cercare di svelare i misteri implicati nel sottile confine tra istinto e razionalità, tra contenimento e follia. Il suo mestiere l'ha porta verso lo studio di temi forti e scottanti, spesso poco studiati e ancora immersi nell'ombra, come l'istinto criminale, la pedofilia, la violenza sessuale e quella verso i bambini. Per approfondire consigliamo la lettura del suo libro "Ho paura di me. Il comportamento sessuale violento, Milano 2007". Dietro questo testo vi è un lavoro di ricerca in carcere (quello di Opera in periferia di Milano), dove lavora con i detenuti condannati per stupro e pedofilia.

L'art. 17 sulla partecipazione del settore privato e dei mass media chiede di sviluppare e promuovere in collaborazione con i soggetti del settore privato, la capacità dei bambini, dei genitori e dei docenti di affrontare il contesto dell'informazione e della comunicazione. Un'educazione all'uso dei media è diventato di importanza fondamentale. L'attuale massiccia e costante esposizione a contenuti sessualizzanti è già fonte di grossi problemi che andranno ad aumentare in futuro. Le lodevoli iniziative di fondazioni che agiscono su tutto il territorio nazionale come la Pro Juventute non sono sufficienti per coprire la necessità di conoscenze nelle uso delle nuove tecnologie.

Queste norme devono essere di carattere obbligatorio e non solamente potestativo poiché il ritardo accumulato sarà fonte di disagio crescente nel prossimo futuro, minacciando il bene dei nostri bambini.

La situazione delle persone migranti e dei richiedenti d'asilo vittime di violenza è un ulteriore importante capitolo (capitolo VII art. 59 e seguenti).

Ammettiamolo: non ce lo saremmo aspettato così il 2015. Non ci aspettavamo che centinaia di migliaia di persone si mettessero in marcia per cercare rifugio, speranza, un futuro in Europa, abbandonando il Medio Oriente in fiamme e l'Africa in miseria.

Non presentivamo gli attacchi terroristici in Francia, che potessero essere ammazzati, a Parigi, senza pietà decine di giovani in uscita libera il venerdì sera.

Stiamo attraversando un momento di grave smarrimento. La situazione delle persone migranti e dei richiedenti d'asilo vittime di violenza potrebbe essere compresa o messa in ombra di fronte agli avvenimenti internazionali successi negli ultimi tempi.

La nostra associazione si adopera per il raggiungimento degli scopi prefissati anche attraverso l'assunzione di responsabilità come individuo e come collettività. Dobbiamo combattere il vuoto di valori, promuovere il senso morale e l'etica.

Sosteniamo favorevolmente la ratifica da parte del nostro Paese della Convenzione di Istanbul in tempi brevi e riteniamo altresì urgente e importante l'adeguamento del diritto materiale interno.

Restiamo volentieri a disposizione .

Vogliate gradire, Gentili Signore e Egregi Signori, i migliori saluti.

Associazione Demetra

Reto Medici

Presidente

Ilario Lodi

Segretario

The image shows two handwritten signatures in red ink. The signature on the left is more stylized and appears to be 'Reto Medici'. The signature on the right is simpler and appears to be 'Ilario Lodi'. There is a small horizontal line between the two signatures.

Stellungnahme von Tel 143 zum Vorentwurf und Bericht betreffend „Istanbul-Konvention“

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga

Besten Dank für die Einladung zur Vernehmlassung. Gerne nimmt der Schweizerische Verband „Die Dargebotene Hand“ die Gelegenheit wahr, Stellung zu nehmen zum Entwurf über das Übereinkommen des Europarates betreffend Gewalt gegen Frauen und Häusliche Gewalt (Istanbul-Konvention). Bereits aus Ihrem Begleitbrief geht hervor, dass die Frage der von der Istanbul-Konvention geforderten, rund um die Uhr erreichbaren, Telefonberatung noch nicht gelöst ist. Gerne möchten wir zu diesem wichtigen Punkt im Vorentwurf Stellung nehmen.

Die Dargebotene Hand ist das einzige, rund um die Uhr in allen Sprachregionen und Landessprachen erreichbare psychosoziale Beratungsangebot (Tel 143). Zusätzlich bietet sie eine Onlineberatung an. In 12 Regionalstellen haben 2014 insgesamt 630 Mitarbeitende über 160'000 Beratungsgespräche geführt. Dank der regionalen Verankerung mit Regionalstellen und jederzeitiger Erreichbarkeit ist die Dargebotene Hand seit über 50 Jahren die sehr niederschwellige Anlaufstelle für eine „emotionale Erste Hilfe“ zu den unterschiedlichsten Themen.

Die Istanbul-Konvention Art.24/ Telefonberatung, verpflichtet die Vertragsstaaten zu einer „kostenlosen, landesweiten, vertraulichen und anonymen, sowie täglich rund um die Uhr erreichbaren Telefonberatung für Opfer aller Formen von Gewalt“ – formelle Vorgaben, die Tel 143 zu erfüllen vermag. Den Hinweis unter 2.4.7. des Entwurfs, wonach Tel 143 „nicht von ausgebildetem Personal bedient wird“, können wir nicht nachvollziehen. Die Mitarbeitenden von Tel 143 werden durch die Regionalstellen mit fundierten Ausbildungen auf ihre anspruchsvolle Arbeit vorbereitet. Ein Grossteil der Spendengelder, sowie Zuwendungen von Stiftungen Kantonen und Kirchen fliessen bei Tel 143 in eben diese Ausbildung, aber auch in die Weiterbildungen und Supervisionen, die nach Bedarf auch neuen Aufgaben angepasst werden können.

Mit einigen Kantonen hat Tel 143, wie im Vorentwurf ja erwähnt, Leistungsvereinbarungen zur Gewährleistung der Opferhilfeberatung auch ausserhalb der Bürozeiten der regulären Opferhilfe-

Beratungsstellen. Die Erfahrungen der Dargebotenen Hand mit Opferhilfe gehen jedoch darüber hinaus: Im Kanton Bern ist die Dargebotene Hand eine anerkannte Opferhilfestelle, die regelmässig „Fälle“ zuhanden des Kantons rapportiert. Im Kanton Genf stellen die Mitarbeitenden von „La Main Tendue – Tél 143“, die rund um die Uhr erreichbare, telefonische Anlaufstelle für Opfer Häuslicher Gewalt sicher. Gesamtschweizerisch entfielen bei der Dargebotenen Hand 2014 am Telefon rund 3 Prozent der Gespräche auf den Themenbereich Gewalt (Onlineberatung 6 Prozent).

Die Unterscheidung zwischen „Zuhören“ und „Rat geben“ in Bezug auf die Leistungen von Tel 143 in den Ausführungen im Entwurf ist wenig zielführend: Wir machen immer wieder die Erfahrung, dass beides eng zusammengehört. Gerade bei Gewaltproblemen im häuslichen Bereich sind aktives Zuhören und Ermutigung ebenso wichtig wie die Vermittlung von Informationen. Nicht selten ist mehr als ein Gespräch notwendig, um Frauen davon zu überzeugen, dass ihnen Unrecht geschieht und sie sich Hilfe

holen, respektive Ihre Angst vor Anzeige überwinden sollten. Selbstverständlich können in akuten Fällen, wenn Gefahr im Verzug ist, konkrete Handlungsanweisungen oder die Organisation von Hilfe wichtig werden. Aus Gründen der Anonymität kommt dies für die Dargebotene Hand dann in Frage, wenn eine anrufende, respektive Hilfe suchende Person ihre Anonymität preisgibt und uns ausdrücklich von der Schweigepflicht entbindet.

Bei den im Entwurf erwähnten 20 Rappen, welche die Dargebotene Hand erhebt, handelt es sich in der Tat um eine „Gesprächsgebühr im Bagatellbereich“. Diese wurde als Massnahme zur Verhinderung der heute weit geringeren Zahl der sogenannten Jux-Anrufe eingeführt und könnte auch wieder abgeschafft werden. Im Rahmen des im Entwurf ebenfalls erwähnten, gescheiterten Vorstosses der KKJPD im Jahre 2013 zur Errichtung einer nationalen Helpline hatte ein Teil der Kantone die Ablehnung auch mit dem schweizweit bestehende Angebot der Dargebotenen Hand begründet. Tel 143 wurde verschiedentlich als Angebot erachtet, das im Rahmen ihres heutigen Regionalkonzepts eine solche Gewalt-Helpline betreiben könnte, um teure „Mehrspurigkeiten“ mittels einer neuen Helpline zu verhindern.

Als Gesamtorganisation mit eigenständigen Regionalstellen zusammengekommen finanziert sich die Dargebotene Hand zurzeit zu 60 Prozent aus Beiträgen von Stiftungen, Sponsoren und Spenden. Rund 20 Prozent der finanziellen Mittel stammen von der öffentlichen Hand (Kantone, Gemeinden) ein weiteres Fünftel wird von den Landeskirchen beigesteuert.

Wir bitten Sie, bei den Erwägungen für die im Rahmen der Istanbul-Konvention verlangten Telefonberatung auch das bestehende nationale Angebot von Tel 143 zu prüfen und sich nicht von Vorurteilen gegenüber engagierter und qualifizierter Freiwilligenarbeit leiten zu lassen.

Mit freundlichen Grüssen

Franco Baumgartner

Schweizerischer Verband
Die Dargebotene Hand

27.11.2015

Berne, le 29 janvier 2016

Prise de position des Juristes progressistes vaudois (JPV) et les Juristes Démocrates de Suisse (JDS) quant aux consultations fédérales portant sur la violence domestique

L'avant-projet (AP) de la loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes de violence prévoit notamment des modifications du CC, du CPC et du CP

Chacun de ces thèmes sera traité séparément ci-dessous, de même que celui concernant la convention d'Istanbul.

Rédigé par Irène Schmidlin et Gaëlle Sauthier, avocates

1. Modifications du Code civil

1.1 L'art. 28b nCC prévoit que le juge civil communiquera aux autorités compétentes (autorité de protection de l'adulte et de l'enfant, police, service cantonal au sens de l'art. 28b al. 4 [service cantonal compétent pour prononcer l'expulsion immédiate du domicile conjugal]) ses décisions fondées sur cette disposition (al. 3bis). De plus, il prévoit le perfectionnement du personnel de ce service et le personnel des tribunaux chargés de garantir la protection contre la violence, les menaces et le harcèlement (al. 4).

1.1.1 Les JDS soutiennent la modification de cette disposition. Concernant l'al. 3bis, si la coopération entre les autorités et l'échange d'informations est nécessaire pour renforcer l'efficacité des mesures de protection et la complémentarité des divers moyens d'intervention, il convient toutefois de délimiter avec précision quelles informations peuvent être transmises et à quelles fins. En effet, il apparaît nécessaire de protéger la personnalité des parties, conformément à la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD ; RS 235.1).

Ce point semble toutefois avoir été suffisamment pris en compte dans le cadre de l'examen (cf. pt 6.3 du Rapport explicatif à l'avant-projet).

1.1.2 Quant au perfectionnement du personnel qui sera confronté à ce type de situation, les JDS appuient pleinement cette initiative. Les violences domestiques relèvent d'un processus particulièrement complexe et il est essentiel que les victimes puissent être accueillies par des personnes spécialement formées à cet effet. Cela permettra, entre autres, de percevoir des émotions et des non-dits qui pourraient être déterminants dans les démarches à entreprendre. La protection en sera accrue.

Selon le rapport explicatif à l'avant-projet, les cantons sont libres de définir la forme concrète du perfectionnement. Ils peuvent notamment proposer des cours et séminaires à l'intention des décideurs, qui doivent connaître les possibilités offertes en matière de protection contre la violence et les difficultés pratiques liées à leur mise en œuvre et développer la sensibilité nécessaire à l'exercice de leur activité. Ces propositions semblent répondre adéquatement aux exigences précitées.

1.1.3 Dans un cadre plus général, les JDS relèvent qu'il existe une différence de procédure entre les couples mariés et les concubins, les premiers pouvant requérir l'ensemble des mesures de la protection de la personnalité des art. 28bss CC dans le cadre des requêtes de mesures protectrices de l'union conjugale, soumises à la procédure sommaire. Quant aux concubins, ils doivent passer par la voie de la procédure simplifiée, plus contraignante. Il conviendrait donc de réduire cette différence.

1.2 Concernant l'**art. 28c nCC**, le projet prévoit la possibilité pour le juge d'ordonner la fixation d'un appareil électronique à l'auteur de l'atteinte, sur demande du demandeur, et sous réserve du principe de la proportionnalité (al. 1). La durée de cette mesure est limitée dans le temps (douze mois), prolongeable à chaque fois pour douze mois pour autant que les conditions qui ont justifiées la mise en place de la mesure soient encore actuelles (al. 2). Les cantons sont compétents pour désigner une autorité chargée d'exécuter la mesure. Par ailleurs, ils doivent veiller à ce que les données des personnes concernées ne soient pas utilisées pour autre chose que la mise en œuvre de l'interdiction. Enfin, cette mesure ne doit engendrer aucun coût pour le demandeur (al. 3).

1.2.1 Si les JDS soutiennent pleinement le but recherché par la mesure (à savoir garantir l'application des mesures ordonnées pour protéger la victime [rapport explicatif pt 1.7.3]), ils n'adhèrent pas, en l'état, au moyen proposé.

1.2.1.1 En premier lieu, les JDS estiment que le rapport explicatif manque de données statistiques qui justifieraient la mise en place de la mesure prévue par l'art. 28c nCC. En l'état, on ignore combien de victimes se sont annoncées, pour quels motifs, quelles décisions civiles ont été rendues, si elles ont été respectées – ou non – si des suivis ont été exécutés (mise à exécution de la menace de l'art. 292 CP), et si ce n'est pas le cas, pour quelle raison, etc. Sur le fond, les JDS considèrent que le bracelet électronique, qui est en l'espèce une mesure préventive, constitue un dispositif particulièrement incisif et invasif dont l'application risque d'aboutir à des situations inacceptables. On pense par exemple aux deux personnes concernées qui se retrouveraient par hasard dans le même supermarché au même moment. La distance limite serait involontairement franchie et les forces de l'ordre interviendraient sans motif légitime. Or, le rapport ne dit rien sur ce type de situation, se montrant dès lors également lacunaire sur ce point.

1.2.1.2 En deuxième lieu, les JDS relèvent que cette modification législative prévoit dans le droit civil des mesures d'exécution des peines. En effet, la mise en place d'un bracelet électronique en droit suisse était d'abord envisagée en tant que mesure d'exécution des peines pénales (<https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/sicherheit/smv/monitoring/em-bericht-ueberblick-f.pdf>), à savoir après qu'un jugement pénal est devenu définitif et exécutoire. La solution n'est pas différente en droit français dont le rapport explicatif s'inspire. La France a utilisé à titre d'essai pendant quelques mois des bracelets électroniques pour mieux protéger les victimes de violences domestiques sur la base du droit pénal (cf. décret n°2012-268 du 24 février 2012 relatif à l'expérimentation d'un dispositif électronique destiné à assurer l'effectivité de l'interdiction faite à une personne condamnée ou mise en examen de rencontrer une personne protégée). En 2014, une disposition correspondante a été introduite dans le code de procédure pénale. Dans ce cadre, seule la victime porte un dispositif permettant sa géolocalisation qui permet d'alerter les secours sur simple pression d'un bouton (rapport explicatif pt 1.6.1). Quant à l'Espagne, la doctrine plaide pour un usage mesuré du bracelet électronique afin d'éviter une atteinte disproportionnée aux droits de la personnalité de l'intéressé, dont la surveillance d'une zone GPS n'entre en ligne de compte que pour les auteurs d'infractions pénales (rapport explicatif pt 1.6.1). Il découle de ce qui précède qu'aucun autre pays n'autorise l'utilisation d'un dispositif aussi invasif (surveillance 7/24 par données GPS) sans que la culpabilité de la personne concernée n'ait été reconnue par un Tribunal au terme d'un procès. A l'heure actuelle, la Suisse ne le permet pas non plus. La mise en place d'un tel dispositif à titre préventif nous apparaît

ainsi largement disproportionnée et cette intrusion pénale dans le droit civil n'apparaît pas opportune.

Cette disproportion est d'autant plus choquante qu'actuellement, le bracelet électronique utilisé dans le cadre des arrêts domiciliaires à titre d'exécution de peine n'utilise pas de puce GPS. Or la mesure de l'art. 28c nCC prévoit une localisation permanente sans même qu'un jugement pénal n'ait été rendu, à titre uniquement préventif.

- 1.2.1.3 En troisième lieu, les JDS doutent que cette mesure permette de prévenir la commission de violences domestiques. En effet, ce n'est pas parce que l'intéressé sera muni d'un bracelet qu'il ne parviendra pas à ses fins s'il le décide.

Les JDS préconisent plutôt une mise en œuvre effective des lois déjà existantes, telle que l'impose la CourEDH (« [...] *L'obligation faite aux Etats implique aussi une application effective des lois* ») (rapport explicatif pt 1.4.2) plutôt que de mettre en place de nouvelles mesures répressives dont le bien-fondé est discutable (cf. supra).

Le droit actuel prévoit d'ores et déjà des mesures propres à prévenir les violences. Toutefois, comme le relève l'enquête réalisée par la société Social Insight GmbH, la protection contre la violence en droit civil demeure un instrument peu utilisé par les victimes de violences, notamment en raison de contraintes procédurales trop importantes et d'exécution lacunaire (rapport explicatif pt 2.1.4). Les modifications procédurales discutées plus haut (cf. pt 1.1 et 2) devraient déjà diminuer cet obstacle, ce qu'il faudra évaluer après une période suffisante. En outre, il conviendrait de se concentrer sur la mise en œuvre des mesures existantes. Par exemple, les décisions des juges civils devraient systématiquement être assorties de la menace de l'amende prévue par l'art. 292 CP qui devrait être exécutée en cas de non-respect. Un suivi judiciaire ou policier devrait être aménagé afin de s'assurer que si l'intéressé ne respecte pas l'injonction, la sanction sera exécutée d'une façon systématique. Il y a donc, au sens des JDS, un travail d'analyse supplémentaire qui devrait être effectué sur ce point spécifique.

Les JDS proposent également que des mesures alternatives et moins intrusives soient élaborées, telles que la mise en place d'un dispositif électronique applicable à la victime uniquement. Ce système lui permettrait d'appeler de l'aide par simple pression sur un bouton tout en permettant aux forces de l'ordre de la géolocaliser rapidement. La victime pourrait être protégée de manière adéquate tout en gardant la maîtrise du déclenchement de l'action de protection. Ce système est d'ailleurs utilisé pour les personnes âgées qui vivent seules, afin de leur permettre l'intervention rapide d'un tiers en cas de nécessité.

- 1.2.2 Dans l'hypothèse où la mise en place d'un dispositif électronique devait être maintenue, les JDS questionnent ses conditions d'application.

Concernant l'initiative de la demande, le rapport explicatif exclut une « fixation d'office », cette mesure ne devant être envisagée que lorsque le « demandeur le requiert ». Il prévoit toutefois que lorsque le Tribunal établit les faits d'office, il peut informer le demandeur de la possibilité d'avoir une protection par le biais d'un appareil électronique (rapport explicatif ad art. 28c, p. 39). Le rapport ne traite pas d'un éventuel effet dissuasif d'une telle charge reposant uniquement sur les épaules de la victime et il ne semble pas qu'une enquête ait été menée aux fins de déterminer si elle pourrait y renoncer, par crainte ou loyauté par exemple. S'il est incontestable que les victimes ne doivent pas perdre leur autonomie, il n'en demeure pas moins qu'elles peuvent se trouver dans des situations émotionnellement difficiles, les empêchant de prendre toute décision. Les JPV estiment donc qu'une analyse complémentaire devrait être diligentée sur cette question. Les associations de défense des victimes devraient également être entendues sur ce point afin de savoir si, à leur avis, il convient de privilégier l'autonomie de la victime ou non. La même question se pose d'ailleurs à propos de l'article 55a CP (cf. infra).

Quant à la durée de la mesure (al. 2), les JPV estiment que douze mois est une période trop longue au vu de l'importance de la mesure. Ils préconisent ainsi qu'elle fasse l'objet d'un examen à brève échéance, soit dans les trois mois qui suivent la fixation de l'appareil. A ce moment, l'autorité examine si les conditions du maintien de la mesure sont encore remplies et si cette dernière est toujours appropriée. Elle effectue ensuite un deuxième

examen au cours des trois mois qui suivent. Par la suite, elle procèdera à l'examen aussi souvent que nécessaire, mais au moins deux fois par an.

Par ailleurs, les JPV considèrent que la loi devrait prévoir également à quelles conditions l'auteur de violence peut requérir la levée de la mesure.

- 1.2.3 Concernant les données personnelles de l'auteur, les JDS préconisent une formulation plus claire de la loi, garantissant que ces données ne soient transmises qu'aux autorités concernées exclusivement et qu'elles ne seront délivrées en aucun cas à d'autres, par exemple aux assurances etc. Enfin, il conviendrait de préciser que les données sont détruites au terme de la mesure. Un renvoi explicite à la LPD pourrait être envisagé.

- 1.3 En résumé, les JDS soutiennent pleinement les modifications procédurales (voir pt 2 infra) et celles liées à la transmission des informations entre les autorités et à la formation des professionnels (cf. pt 1.1 supra). Ils contestent toutefois le bien-fondé et la nécessité du dispositif électronique (cf. 1.2.1 supra), estimant qu'il conviendrait plutôt de renforcer l'exécution des mesures contenues dans la loi actuelle, voire d'élaborer des solutions moins intrusives. Subsidièrement, si cette mesure devait être maintenue, les JDS considèrent que ses conditions d'application sont disproportionnées (durée) et qu'un complément d'analyse devrait être apporté quant à l'initiative de sa mise en œuvre (cf. pt. 1.2.2 supra).

2. Modifications du Code de procédure civile

Le projet prévoit la modification du CPC au regard de la suppression des frais judiciaires, de la suppression de la procédure de conciliation ainsi que de l'application de la procédure simplifiée s'appliquant d'office aux litiges relevant des art. 28b et 28c nCC.

Les JDS saluent ces modifications puisque ces points (frais judiciaires et procédure de conciliation) constituaient des entraves inutiles à l'application de l'art. 28b CC.

Ils relèvent néanmoins que si la victime est dispensée de frais judiciaires, il conviendrait d'en faire de même concernant les frais d'avocats et les dépens, qui peuvent eux-aussi constituer des entraves à l'accès à la justice. L'assistance judiciaire devrait donc être prévue d'office, tel que c'est par exemple le cas dans le cadre de la LAVI.

Concernant les mesures provisoires, le CPC dispose que les frais peuvent être renvoyés à la décision finale (art. 104 al. 3 CPC). A contrario, l'autorité peut statuer directement. Il convient donc de prévoir explicitement la gratuité de la procédure à ce stade également.

3. Modifications du Code pénal

Le projet prévoit la modification de l'**art. 55a CP** concernant la suspension de la procédure. En substance, le Conseil fédéral a considéré que la décision de suspension ne devait pas dépendre de la seule volonté de la victime, qui se retrouve à devoir assumer une lourde responsabilité. Il a donc prévu d'autres critères dont le tribunal devra tenir compte avant de statuer, en particulier les motifs pour lesquels la victime demande la suspension, les aveux du prévenu, la participation du prévenu à un programme de prévention de la violence, les enfants concernés, etc. (art. 55a al. 2 let. a-h nCP). Par ailleurs, il est prévu que la procédure ne peut pas être suspendue si l'auteur est un récidiviste. Enfin, la victime devra être entendue une nouvelle fois avant le classement de la procédure.

Ces mesures renforcent de manière pertinente la protection des victimes. Elles entraînent toutefois également une perte d'autonomie et de maîtrise de la procédure pour ces dernières. Les JDS sont a priori plutôt favorables à ce renforcement, sous réserve que la volonté de la victime constitue un élément prépondérant.

Dans le même esprit, les JDS proposent d'améliorer les conditions de l'audition préalable de la victime avant le classement de la procédure prévu par l'art. 55a al. 5 nCP. Le rapport explicatif précise à ce propos que cette nouvelle audition entraîne un travail supplémentaire pour l'autorité et qu'elle devrait donc avoir lieu oralement ou par écrit. En cas d'audition écrite, un formulaire est envoyé à la victime.

Enfin, si la victime est assistée par un avocat, son accord peut être obtenu par l'intermédiaire de ce dernier (rapport explicatif ad art. 55a nCP, p. 45).

Les JDS considèrent que le droit de demander la suspension ou le classement de la procédure devrait être considéré comme un droit éminemment personnel et la victime devrait être oralement entendue de manière systématique. En effet, il est, à notre sens, indispensable que le magistrat, spécialement formé à cet effet (cf. infra), convoque la personne concernée. Ceci permettra notamment d'amoindrir les risques que la victime fasse l'objet de pressions ou de manipulation.

Enfin, tout comme en droit civil, les magistrats pénaux en charge de dossiers ayant trait à des violences domestiques devraient être formés spécialement à cet effet (cf. pt 1.1.2 supra).

4. Convention d'Istanbul

Les JDS soutiennent l'approbation et la ratification par la Suisse de la Convention du Conseil de l'Europe du 11 mai 2011 sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul, ci-après : la Convention). Ils regrettent toutefois la réserve émise par la Suisse relativement à l'article 59 Convention.

La Convention prévoit un droit au séjour aux victimes de violence domestique en cas de situation particulièrement difficile, indépendamment de la durée du mariage ou de la relation (art. 59 Convention). En l'état, le droit suisse ne respecte pas entièrement cette obligation dès lors que seul-e-s les conjoint-e-s de ressortissant-e-s suisses ou de titulaires d'un permis d'établissement bénéficient d'un droit au séjour en cas de raisons personnelles majeures, dont notamment la violence domestique (art. 50 LETr). Les conjoint-e-s de ressortissant-e-s de personnes titulaires d'une autorisation de séjour ou de courte durée dans la même situation ne bénéficient pas de ce droit (art. 45 et 45 LETr ; art. 77 OASA). Dans ces situations, la poursuite du séjour dépend de la libre appréciation des services compétents. Quant aux conjoint-e-s en concubinage, leur situation est réglée par l'art. 30 al. 1 let. b LETr (rapport explicatif, 2.7.1., page 70 s.) Or, les conditions d'application de cette dernière disposition sont particulièrement restrictives.

Bien que la Convention d'Istanbul admette les réserves relatives à l'article 59 (article 78 Convention), les JDS estiment que cette réserve ne se justifie pas. Le rapport explicatif n'expose d'ailleurs aucune raison qui permettrait de fonder une différence de traitement entre les victimes de violence domestique. Il se borne à constater qu'il s'agit de la situation existante et sous-entend qu'elle peut être maintenue dès lors que la Suisse a formulé une réserve à l'article 59 Convention.

Les JDS considèrent en particulier que ni la durée du séjour du ou de la conjoint-e-, ni la stabilité de ce séjour ne peuvent servir à justifier cette différence. En effet, dans le système actuel, des personnes restent parfois longtemps au bénéfice d'une autorisation de séjour. Rien ne permet de motiver non plus la différence de traitement avec les concubins, même si l'octroi d'une autorisation de séjour pour concubin-e-s est extrêmement rare en pratique. Ces différences de traitement sont en outre contraires à l'esprit de l'article 4 par. 3 de la Convention qui oblige les parties à mettre en œuvre la convention sans discrimination, notamment fondée sur le statut de migrant ou de réfugié.

Les JPV proposent dès lors une modification de l'article 50 LETr ou de l'article 77 OASA pour rendre le droit suisse conforme aux obligations résultant de la Convention sur ce point.

En vous remerciant de l'attention portée à ce qui précède, nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de nos salutations respectueuses.



Mélanie Aebli
Secrétaire générale des JDS

Office fédéral de la Justice
Domaine de direction Droit pénal Intern.
3003 Berne

Stabio, le 29 janvier 2016

Concerne : Convention du Conseil de l'Europe du 11 mai 2011 sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul)

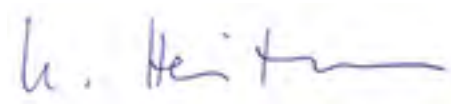
Réponse à la consultation

Madame, Monsieur,

En tant que deuxièmes épouses souvent témoins de séparations conjugales difficiles et de leurs retombées au long terme sur les pères et sur leurs enfants, nous pouvons attester que la violence intrafamiliale exercée par les femmes (et mères) existe bel et bien et n'est pas à minimiser.

Aussi nous nous permettons de vous écrire au sujet de la Convention d'Istanbul qui pourrait être ratifiée par notre pays. Nous trouvons louable de lutter contre la violence intrafamiliale, mais nous vous informons que nous sommes opposées à la ratification de cette convention, car elle met très nettement l'accent sur la violence exercée sur les femmes. Cela introduit ainsi une inégalité entre hommes et femmes. Cette inégalité est non seulement en inadéquation avec les aspirations de notre société actuelle plutôt progressistes et les démarches de notre pays oeuvrant pour plus d'égalité, mais de plus, elle ne correspond pas à la réalité de la répartition de la violence. En effet, s'il est besoin de le prouver, des études scientifiques fiables attestent que cette répartition est à peu près égalitaire entre hommes et femmes.

En espérant que vous pourrez prendre en compte ce message avant toute décision, nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, nos salutations respectueuses.



Katherin Heitmann-Säuberli
co-présidente

p.O. Sandrine Vouilloz
vice-présidente



Evangelische Frauen Schweiz (EFS)
Femmes Protestantes en Suisse (FPS)

Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationales Strafrecht
3000 Bern
Anita.marfurt@bj.admin.ch

Bern, 27. Januar 2016

**Vernehmlassung zum Beitritt der Schweiz zum
Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen
und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention)**

Stellungnahme der Evangelischen Frauen Schweiz EFS

Der Zentralvorstand der Evangelischen Frauen Schweiz EFS begrüsst den geplanten Beitritt zur Istanbul-Konvention sehr. Mit diesem Schritt macht die Schweiz deutlich, dass die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen in allen ihren Formen zu den prioritären Handlungsfeldern von Bund und Kantonen zählt.

Es handelt sich um das erste bindende Übereinkommen auf europäischer Ebene, welches Gewalt gegen Frauen explizit als eine Form der Diskriminierung der Frau und somit als Menschenrechtsverletzung definiert. Im Bereich der häuslichen Gewalt verpflichtet die Konvention überdies zu Massnahmen zum Schutz von weiblichen wie männlichen Opfern. Die Konvention bietet mit ihrer Verpflichtung zu umfassenden präventiven, schützenden, unterstützenden und repressiven Massnahmen einen Rahmen für eine kohärente Politik der Behörden im Bereich der Gewaltbekämpfung. Sie enthält überdies spezifische Verpflichtungen zum Schutz von Kindern in gewaltbetroffenen Familien und von Migrantinnen (insbesondere von weiblichen Asylsuchenden und Flüchtlingen) und anerkennt die zentrale Rolle der Nichtregierungsorganisationen. Das im Übereinkommen vorgesehene Monitoring- bzw. Berichtsverfahren wird der Schweiz dazu dienen können, die ergriffenen Massnahmen auf Bundesebene und in den Kantonen periodisch zu evaluieren und ihr System auf dieser Grundlage laufend zu verbessern. Der Zentralvorstand der EFS begrüsst ferner, dass in jüngerer Zeit verschiedene Revisionen an die Hand genommen wurden, um die Situation gewaltbetroffener Personen zu verbessern, z.B. die geplanten Änderungen von Zivil- und Strafrecht, mit welchen der Bundesrat die Opfer von häuslicher Gewalt und Stalking besser schützen oder die Meldepflichten von Fachpersonen gegenüber Kinderschutzbehörden vereinheitlichen will.

Der erläuternde Bericht zum Übereinkommen weist zu Recht darauf hin, dass sichergestellt werden muss, dass genügend Schutzunterkünfte und Beratungsangebote vorhanden sind: In der Tat sind Präventionsarbeit und Schutzangebote in den Kantonen teilweise unterdotiert und bedürfen künftig einer gesicherten Finanzierung. Dies betrifft nicht nur die Anzahl von Betten in Frauen- und Mädchenhäusern, Angebote für Migrantinnen mit unsicherem Aufenthalts-status, sog. Anschlusslösungen (nach einer Unterbringung im Frauenhaus) und die Telefonberatung, sondern insbesondere auch die im erläuternden Bericht im Zusammenhang mit den Finanzen nur am Rande erwähnte wichtige Arbeit mit gewaltausübenden Personen.

In der Schweiz berührt das Übereinkommen sowohl Aufgaben des Bundes wie der Kantone, wobei die Bemühungen der Kantone unterschiedlich sind. Die Abgleichung und Koordination von Massnahmen ist folglich zentral; entsprechende Strukturen, namentlich für die interkantonale Koordination, Harmonisierung und Vernetzung sowie Weiterbildung im Bereich der Präventionsarbeit, der Schutzleistungen und der Arbeit mit Tätern, sollten vom Bund finanziell unterstützt werden.

In Ergänzung dazu lässt sich schliesslich festhalten: Zwar ist es richtig, dass die Kantone in ihrem Zuständigkeitsbereich kompetent sind, über die Art der Umsetzung der programmatischen Verpflichtungen und deren Finanzierung zu entscheiden. Gleichwohl sollte die Botschaft unseres Erachtens verdeutlichen, dass in den oben genannten Bereichen verstärkte kantonale Bemühungen und Aufwendungen notwendig sein werden.

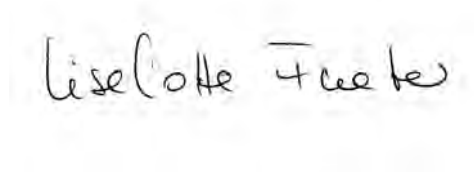
Wie bereits erwähnt, verpflichtet Artikel 26 dazu, Kindern, die Zeuginnen und Zeugen von Gewalt im Sinne des Übereinkommens geworden sind, die notwendige Unterstützung zu gewährleisten. Dies betrifft, wie im erläuternden Bericht richtigerweise ausgeführt wird, z.B. den Schutz von minderjährigen Zeuginnen und Zeugen im Rahmen des Strafverfahrens, verpflichtet allerdings auch explizit dazu, die psychologisch-soziale Unterstützung von Kindern sicherzustellen, eine Pflicht, die sich übrigens teilweise auch aus Art. 19 der Kinderrechtskonvention herleiten lässt. Zu dieser zentralen Aufgabe, die von den Kantonen zu gewährleisten ist, äussert sich der Bericht nicht. Es ist im Hinblick auf die Ratifikationsbotschaft zu klären, wie diese Vorgabe künftig erfüllt werden soll.

Aufgrund der heutigen Rechtslage in der Schweiz sind die beabsichtigten Vorbehalte zu den Artikeln 44 Abs. 1 lit. e (Strafgerichtsbarkeit bei Tatpersonen, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt in der Schweiz haben), 44 Abs. 3 (Strafgerichtsbarkeit und Verzicht auf das Erfordernis der beidseitigen Strafbarkeit), 55 Abs. 1 (Verfahren auf Antrag und von Amtes wegen) und 59 (Aufenthaltsstatus und Gewaltbetroffenheit) nachvollziehbar und überdies zulässig (so ausdrücklich Artikel 78 Abs. 2). Gleichwohl ist der Zentralvorstand EFS der Ansicht, dass mindestens die Vorbehalte zu Artikel 55 Abs. 1 und zu Artikel 59, die einen

weitergehenden Schutzstandard beinhalten würden, längerfristig durch eine entsprechende Anpassung von Gesetzgebung bzw. Praxis zurückgezogen werden sollten.

Mit freundlichen Grüßen

Evangelische Frauen Schweiz EFS

Handwritten signature of Liselotte Fueter in black ink.

Liselotte Fueter
Co-Präsidentin

Handwritten signature of Dorothea Forster in black ink.

Dorothea Forster
Co-Präsidentin

Über die Evangelischen Frauen Schweiz (EFS)

Die Evangelischen Frauen Schweiz (EFS) vertreten als Dachverband von protestantischen und ökumenischen Frauenverbänden und Einzelmitgliedern die Interessen von rund 37'000 Frauen. Sie setzen sich in kirchlichen, politischen und gesellschaftlichen Strukturen für gerechte Verhältnisse und gewaltfreie Lösungen von Konflikten ein. Sie orientieren sich an den befreienden Grundlagen des Evangeliums und stehen in Auseinandersetzung mit feministischen Theologien.

Die EFS engagieren sich für Frauen in allen Lebensbereichen und besonders für jene in schwierigen Verhältnissen. Sie treten in kirchlichen und weltlichen Organisationen für die Besserstellung der Frauen ein. Zu eidgenössischen Gesetzes- und Abstimmungsvorlagen und zu aktuellen Fragen nehmen die EFS aus Sicht evangelischer Frauen Stellung. Mit Publikationen und Weiterbildungsangeboten ermutigen sie Frauen, in Kirche und Gesellschaft aktiv mitzuwirken.



Vernehmlassung zum Beitritt der Schweiz zum

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

Stellungnahme der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen EKF (Dezember 2015)

Die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF begrüsst den geplanten Beitritt zur Istanbul-Konvention sehr. Mit diesem Schritt macht die Schweiz deutlich, dass die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen in allen ihren Formen zu den prioritären Handlungsfeldern von Bund und Kantonen zählt.

Es handelt sich um das erste bindende Übereinkommen auf europäischer Ebene, welches Gewalt gegen Frauen explizit als eine Form der Diskriminierung der Frau und somit als Menschenrechtsverletzung definiert. Im Bereich der häuslichen Gewalt verpflichtet die Konvention überdies zu Massnahmen zum Schutz von männlichen wie weiblichen Opfern. Die Konvention bietet mit ihrer Verpflichtung zu umfassenden präventiven, schützenden, unterstützenden und repressiven Massnahmen einen Rahmen für eine kohärente Politik der Behörden im Bereich der Gewaltbekämpfung. Sie enthält überdies spezifische Verpflichtungen zum Schutz von Migrantinnen (insbesondere von weiblichen Asylsuchenden und Flüchtlingen) und von Kindern in gewaltbetroffenen Familien und anerkennt die zentrale Rolle der Nichtregierungsorganisationen. Das im Übereinkommen vorgesehene Monitoring- bzw. Berichtsverfahren wird der Schweiz dazu dienen können, die ergriffenen Massnahmen auf Bundesebene und in den Kantonen periodisch zu evaluieren und ihr System auf dieser Grundlage laufend zu verbessern (Artikel 68 – Überwachungsmechanismus; Verfahren). Die Kommission begrüsst ferner, dass in jüngerer Zeit verschiedene Revisionen an die Hand genommen worden sind, um die Situation gewaltbetroffener Personen zu verbessern, z.B. die geplanten Änderungen von Zivil- und Strafrecht, mit welchen der Bundesrat die Opfer von häuslicher Gewalt und Stalking besser schützen oder die Meldepflichten von Fachpersonen gegenüber Kinderschutzbehörden vereinheitlichen will.

Der erläuternde Bericht zum Übereinkommen weist zu Recht darauf hin, dass sichergestellt werden muss, dass genügend Schutzunterkünfte und Beratungsangebote vorhanden sind: In der Tat sind Präventionsarbeit und Schutzangebote in den Kantonen teilweise unterdotiert und bedürfen künftig einer gesicherten Finanzierung. Dies betrifft nicht nur die Anzahl von Betten in Frauen- und Mädchenhäusern, Angebote für Migrantinnen mit unsicherem Aufenthaltsstatus, sog. Anschlusslösungen (nach einer Unterbringung im Frauenhaus) und die Telefonberatung,¹ sondern insbesondere auch die im erläuternden Bericht im Zusammenhang mit den Finanzen nur am Rande erwähnte wichtige Arbeit mit

¹ Siehe dazu etwa INFRAS Forschung und Beratung, Ist- und Bedarfsanalyse Frauenhäuser Schweiz, Grundlagenbericht erstellt im Auftrag von Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK / Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG, Zürich, 19. November 2014, S. 73ff.

gewaltausübenden Personen (Artikel 8 – Finanzielle Mittel sowie Artikel 16 – Verpflichtung zu Interventionsprogrammen und Behandlungsprogrammen für gewaltausübende Personen).

In der Schweiz berührt das Übereinkommen sowohl Aufgaben des Bundes wie der Kantone,² wobei die Bemühungen der Kantone unterschiedlich sind, was auch aus der Beschreibung der punktuellen kantonalen Gesetzgebung und Praxis im erläuternden Bericht hervorgeht (vgl. die Ausführungen zu Artikel 7, 12–15, implizit auch 8). Die Abgleichung und Koordination von Massnahmen ist folglich zentral; entsprechende Strukturen, namentlich für die interkantonale Koordination, Harmonisierung und Vernetzung sowie Weiterbildung im Bereich der Präventionsarbeit, der Schutzleistungen und der Arbeit mit Tätern, sollten vom Bund finanziell unterstützt werden (Artikel 7 – Umfassende und koordinierte politische Massnahmen i.V.m. Artikel 8 – Finanzielle Mittel, vgl. die Befugnisse des Bundes gestützt auf den Präventionsartikel 386 StGB).

In Ergänzung dazu lässt sich schliesslich festhalten: Zwar ist es richtig, dass die Kantone in ihrem Zuständigkeitsbereich kompetent sind, über die Art der Umsetzung der programmatischen Verpflichtungen und deren Finanzierung zu entscheiden. Gleichwohl sollte die Botschaft unseres Erachtens verdeutlichen, dass in den oben genannten Bereichen verstärkte kantonale Bemühungen und Aufwendungen notwendig sein werden.

Wie bereits erwähnt, verpflichtet Artikel 26 dazu, Kindern, die Zeuginnen und Zeugen von Gewalt im Sinne des Übereinkommens geworden sind, die notwendige Unterstützung zu gewährleisten. Dies betrifft, wie im erläuternden Bericht richtigerweise ausgeführt wird, z.B. den Schutz von minderjährigen Zeuginnen und Zeugen im Rahmen des Strafverfahrens. Art. 26 Abs. 2 verpflichtet allerdings auch explizit dazu, die psychologisch-soziale Unterstützung von Kindern sicherzustellen, eine Pflicht, die sich übrigens teilweise auch aus Art. 19 der Kinderrechtskonvention herleiten lässt. Zu dieser zentralen Aufgabe, die von den Kantonen zu gewährleisten ist, äussert sich der Bericht nicht. Es ist im Hinblick auf die Ratifikationsbotschaft zu klären, wie diese Vorgabe künftig erfüllt werden soll.

Aufgrund der heutigen Rechtslage in der Schweiz sind die beabsichtigten Vorbehalte zu den Artikeln 44 Abs. 1 lit. e (Strafgerichtsbarkeit bei Tatpersonen, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt in der Schweiz haben), 44 Abs. 3 (Strafgerichtsbarkeit und Verzicht auf das Erfordernis der beidseitigen Strafbarkeit), 55 Abs. 1 (Verfahren auf Antrag und von Amtes wegen) und 59 (Aufenthaltsstatus und Gewaltbetroffenheit) nachvollziehbar und überdies zulässig (so ausdrücklich Artikel 78 Abs. 2). Gleichwohl ist die Kommission der Ansicht, dass mindestens die Vorbehalte zu Artikel 55 Abs. 1 und 59, die einen weitergehenden Schutzstandard beinhalten würden, längerfristig durch eine entsprechende Anpassung von Gesetzgebung bzw. Praxis zurückgezogen werden sollten.

² Vgl. die Antwort des Bundesrates auf die Motion 09.3411 – Eidgenössisches Gewaltschutzgesetz.

Prise de position du Groupe de travail

Femmes migrantes & Violences conjugales

Approbation et mise en œuvre par la Suisse de la
Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte
contre la violence à l'égard des femmes et la violence
domestique (Convention d'Istanbul)

Procédure de consultation

Genève, décembre 2015

**Contact : Eva Kiss, CCSI – ekiss@ccsi.ch
Mélissa Llorens – melissa.llorens@gmail.com**

Le Groupe de travail « Femmes migrantes & Violences conjugales » comprend plusieurs individus et les associations suivantes : le Centre de Contact Suisses-Immigrés (CCSI), le Centre Suisses-Immigrés Valais (CSI Valais), La Fraternité du Centre social protestant – Vaud (CSP-VD), Camarada et le Syndicat Interprofessionnel des travailleuses et travailleurs (SIT).

Préambule

Le Groupe de travail « Femmes migrantes & Violences conjugales » est composé d'individus et de diverses organisations actives sur le terrain dans la défense des femmes migrantes ayant obtenu une autorisation de séjour pour regroupement familial et qui subissent des violences conjugales. Il a déposé auprès de plusieurs comités de l'ONU¹ des observations et informations, reprises dans les recommandations de ces comités. Dans un premier temps, ces recommandations demandaient une modification de l'article 50 de la Loi fédérale sur les étrangers (ci-après LEtr) 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 initiale, 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 sa modification en vigueur depuis le 1er juillet 2013, l'[art. 50 al. 2 LEtr](#) précise que les « *raisons personnelles majeures* » auxquelles se réfère l'[art. 50 al. 1 let. b](#) LEtr 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'autre condition que celle de démontrer avoir subi ces violences.

En dépit de cette amélioration du cadre juridique, il reste difficile dans la pratique de démontrer les violences subies, le seuil « d'intensité » requis et l'exigence en matière de preuves de violence conjugale demeurant trop élevés². Dès lors, ne bénéficiant pas d'une vraie garantie en ce qui concerne la poursuite de leur séjour en Suisse, les femmes migrantes victimes de violences conjugales ne sont pas encouragées et n'osent souvent pas dénoncer ce qu'elles subissent, ni se séparer de leur conjoint, alors qu'elles sont exposées de manière accrue à ce type de violences.

Le 13 mars 2014, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale s'est déclaré « *préoccupé par le fait que les dispositions de la loi ne s'appliquent qu'à partir d'un degré de gravité de la violence subie* ». De ce fait, il a demandé à la Suisse de « *veiller à ce que celles qui sont victimes de violences conjugales puissent demeurer sur le territoire sans avoir à surmonter des obstacles de procédures excessifs* »³.

Dans ses observations finales du 13 août 2015, le Comité contre la torture s'est également déclaré « *préoccupé par des informations selon lesquelles le seuil d'intensité de la violence subie requis et l'exigence en matière de preuves restent trop élevés, ne permettant pas aux personnes étrangères victimes de violences conjugales de se séparer de leur conjoint violent sans pour autant perdre leur permis de séjour* ». De ce fait, il a encore précisé que « *le comité exhorte l'Etat partie à appliquer la protection de l'article 50 de la loi sur les étrangers aux personnes étrangères qui ont été reconnues comme victimes de violences conjugales au sens de la Loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions, en excluant toute appréciation* ».

¹ Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDEF), Comité des droits de l'Homme (CDH), Comité contre la torture (CAT), Comité des droits économiques sociaux et culturels (CDESC) Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD).

² « *Évaluation du degré de gravité de la violence domestique* », rapport mandaté par le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes : <http://www.ebg.admin.ch/dokumentation/00012/00196/?lang=fr>. Pour plus d'informations, sur la pratique actuelle des autorités concernant l'application de l'[art. 50 LEtr](#), voir le rapport de l'ODAE romand rédigé en collaboration avec notre Groupe de travail « *Femmes étrangères victimes de violences conjugales* », 2^e édition, mai 2012, disponible sous : <http://www.odae-romand.ch/spip.php?article317>.

³ Point 17, [Observations finales du CERD sur la Suisse](#), 13 mars 2014.

requérant un seuil trop élevé d'intensité de violence pour pouvoir bénéficier de cette protection »⁴.

Commentaire sur la réserve formulée à l'article 59 de la Convention

Le Groupe de travail « Femmes migrantes & Violences conjugales » salue la ratification par la Suisse de la Convention d'Istanbul (ci-après la Convention) et souhaite que celle-ci puisse se faire sans délais. Il s'agit là d'une importante avancée dans le cadre de la prévention et de la lutte contre la violence à l'égard des femmes.

Cette Convention contient notamment un article 59 qui traite spécifiquement de la protection des femmes migrantes :

Art. 59 Statut de résident

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.

2 Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour que les victimes puissent obtenir la suspension des procédures d'expulsion initiées du fait que leur statut de résident dépend de celui de leur conjoint ou de leur partenaire, conformément à leur droit interne, pour leur permettre de demander un permis de résidence autonome.

3 Les Parties délivrent un permis de résidence renouvelable aux victimes, dans l'une ou les deux situations suivantes :
a. lorsque l'autorité compétente considère que leur séjour est nécessaire au regard de leur situation personnelle ;
b. lorsque l'autorité compétente considère que leur séjour est nécessaire aux fins de leur coopération avec les autorités compétentes dans le cadre d'une enquête ou de procédures pénales.

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.

Le Groupe de travail « Femmes migrantes & Violences conjugales » est favorable à l'octroi d'un permis de séjour autonome, indépendant de la durée du mariage, comme le prévoit l'art. 59 al. 1 de la Convention, et donc à une modification de la législation suisse allant dans ce sens.

Or, dans son projet d'arrêté fédéral proposant l'approbation de la Convention d'Istanbul, le Conseil fédéral émet une réserve par laquelle « *la Suisse se réserve le droit de n'appliquer qu'en partie l'art. 59* »

Dans la pratique, des exigences trop élevées pour garantir la protection des victimes

Le Groupe de travail déplore cette réserve. L'article 59 de la Convention va dans le sens d'une meilleure protection des femmes migrantes victimes de violences conjugales qui mettent un terme à une situation de violence, risquant ainsi la perte de leur permis obtenu dans le cadre du regroupement familial. Il serait regrettable que le Conseil fédéral ne saisisse pas l'occasion d'améliorer, à terme, le cadre légal en la matière.

Aujourd'hui encore, il est parfois difficile pour les femmes étrangères victimes de violences de conserver leur autorisation de séjour, les exigences érigées dans la pratiques pour prouver les violences subies et leur intensité s'avérant souvent trop élevées. Il en va de même lors du renouvellement de l'autorisation de séjour : les femmes ayant obtenu la prolongation de leur autorisation de séjour peuvent avoir des difficultés à en obtenir le renouvellement en cas de dépendance à l'aide sociale. Ceci démontre un manque de prise en compte des conséquences à long terme des violences conjugales sur le parcours des victimes.

⁴ Point 12, [Observations finales du CAT sur la Suisse](#), 13 août 2015.

La ratification de la Convention sans réserves à l'article 59 pourrait constituer le signal d'une volonté d'améliorer la protection de ces personnes doublement discriminées, de par leur condition de victimes et de par leur statut. Il serait dans l'intérêt de la Suisse de montrer sa volonté de se conformer aux standards internationaux établis par la Convention.

Il convient par ailleurs de noter que parmi les 18 pays ayant ratifié la Convention d'Istanbul au 11 novembre 2015, seuls Malte et Monaco ont émis une réserve à l'art. 59 de la Convention⁵.

Discrimination en fonction du statut du conjoint

Par ailleurs, la réserve émise à l'article 59 de la Convention est regrettable en ce qu'elle ferme la porte à une extension de la protection des victimes prévue par l'[art. 50 LETr](#) 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). Il instaure une discrimination entre victimes en fonction du statut du conjoint, ce qui semble contraire aux buts poursuivis par la Convention. Pour rappel, l'[art. 50 LETr](#) offre un droit aux épouses de ressortissants suisses et de titulaires d'une autorisation d'établissement, mais il ne s'applique 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'[art. 77 OASA](#) qui s'applique, ne leur octroyant pas de droit, mais indiquant seulement qu'il est possible de renouveler leur permis, tout en laissant une large marge d'appréciation aux autorités.

Une réserve trop générale

Bien que légale (art. 78, al. 2, 5e tiret de la Convention), cette réserve émise par la Suisse, dont la portée n'est pas définie, laisse le champ ouvert à une détérioration des conditions de protection des personnes concernées. En effet, un éventuel durcissement futur des dispositions légales en la matière n'entrerait pas en contradiction avec la Convention, si cette réserve est maintenue. Il serait moins dommageable de préciser en quoi la Suisse souhaite limiter l'application de l'article 59, plutôt que de laisser une réserve générale à cet article qui va pourtant dans le sens de la nouvelle formulation de l'[art. 50 LETr](#) et de la volonté des autorités suisses en matière de protection des victimes de violences conjugales.

Le Groupe de travail « Femmes migrantes & Violences conjugales » demande donc la ratification de la Convention d'Istanbul sans réserves relatives à son article 59.

A défaut, la réserve émise doit être limitée à des situations précises explicitées clairement.

⁵ Voir détail sur les ratifications et réserves sur <http://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210/> (consulté le 11 novembre 2015).

ANNEXE :

Groupe de travail « Femmes migrantes & violences conjugales »

Note d'information concernant les violences conjugales à l'égard des femmes étrangères ayant un statut précaire en Suisse

Comité contre la torture 55^e session, 27 juillet - 14 août 2015

Avant-propos

La présente note fait suite à celles soumises à plusieurs comités de l'ONU, d'abord par le Centre de Contact Suisses-Immigrés et l'Organisation mondiale contre la torture (OMCT), puis par le Groupe de travail romand « Femmes migrantes & Violences conjugales ». Ces comités – soit le CEDEF, le CAT, le CDH, le CDESC et le CERD – ont ensuite adopté des recommandations relatives à la situation des femmes migrantes victimes de violences conjugales en Suisse.

-
Le 7 août 2009, le Comité contre l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes s'est déclaré *« préoccupé par le fait que les conditions imposées par la nouvelle loi relative aux étrangers, notamment la preuve d'une intégration réussie après au moins trois ans de mariage ou de difficultés d'intégration sociale dans le pays d'origine, pourraient rendre difficile pour les victimes de violence d'acquérir ou de renouveler des permis de résidence et continuer d'empêcher les victimes de mettre fin à des relations abusives ou de rechercher de l'aide »*⁶.

Le 3 novembre 2009, le Comité des droits de l'homme a recommandé à la Suisse de *« (...) revoir sa législation relative aux permis de séjour de façon à éviter que l'application de la loi n'ait pour résultat, dans la pratique, de contraindre les femmes à rester avec un conjoint violent »*⁷.

⁶ Points 43 et 44, [Observations finales du CEDEF sur la Suisse](#), 7 août 2009.

⁷ Point 11, [Observations finales du CDH sur la Suisse](#), 3 novembre 2009.

Le 11 mai 2010, le Comité contre la torture a déclaré que « *l'État partie devrait envisager de modifier l'article 50 de la Loi sur les étrangers afin de permettre aux femmes migrantes victimes de violences de chercher protection sans pour autant perdre leur permis de séjour en s'inspirant de l'arrêt du 4 novembre 2009 du Tribunal fédéral (ATF 136 II 1)* »⁸.

Le 19 novembre 2010, le Comité pour les droits économiques, sociaux et culturels a invité « *instamment l'État partie à envisager de modifier l'article 50 de la Loi fédérale sur les étrangers afin que ces dispositions n'aient plus dans la pratique pour résultat de ne laisser à la femme migrante victime de violence au foyer d'autre choix que de rester avec un conjoint violent afin de conserver son permis de séjour* »⁹.

Le 13 mars 2014, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale s'est déclaré être « *préoccupé par le fait que les dispositions de la loi ne s'appliquent qu'à partir d'un degré de gravité de la violence subie* ». De ce fait, il a demandé à la Suisse de « *veiller à ce que celles qui sont victimes de violences conjugales puissent demeurer sur le territoire sans avoir à surmonter des obstacles de procédures excessifs* »¹⁰.

Propos liminaires

Selon la Loi fédérale sur les étrangers (LEtr), entrée en vigueur en janvier 2008, les épouses et époux originaires de pays dits « tiers »¹¹ peuvent relativement facilement obtenir une autorisation de séjour dans le cadre d'un regroupement familial. Néanmoins, les conditions de renouvellement s'avèrent, dans certaines situations, problématiques. En effet, celui-ci ne s'effectue en principe qu'en cas de poursuite de la vie commune avec leur époux-se. Du fait de la dépendance qui est structurellement générée ou renforcée par une asymétrie de statut entre les deux époux dans de telles conditions, de nombreux partenaires s'adonnent à des actes de chantage, de contrôle et de violence physique, sexuelle ou psychologique. Si les conjointes étrangères, principalement touchées par cette problématique¹² mettent un terme à ces actes de violence en quittant le domicile conjugal, elles risquent de perdre leur titre de séjour. En 2008, l'Etat suisse lui-même a reconnu, dans son troisième rapport périodique au Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes¹³ (CEDEF), que les femmes migrantes étaient particulièrement vulnérables face à la violence au sein du foyer, et que la loi, ne garantissant pas le non-renvoi dans le pays d'origine en cas de séparation suite à de tels actes, pouvait avoir pour résultat de faire perpétuer la forte prévalence de ce type de violence à leur égard.

⁸ Point 21, [Observations finales du CAT sur la Suisse](#), 11 mai 2010.

⁹ Point 15, [Observations finales du CDESC sur la Suisse](#), 26 novembre 2010.

¹⁰ Point 17, [Observations finales du CERD sur la Suisse](#), 13 mars 2014.

¹¹ C'est à dire hors Union européenne (UE) et Association européenne de libre échange (AELE).

¹² Les hommes sont également concernés par ce problème, bien que les formes de violence puissent être différentes et encore plus difficiles à documenter. Les victimes de violence conjugale restent très majoritairement des femmes, de sorte que notre argumentation est développée au féminin. En effet, en 2007, selon les statistiques de la police, du Centre LAVI et de l'Unité de médecine des violences du Centre hospitalier universitaire vaudois (CHUV), relevées par la Commission cantonale de lutte contre la violence domestique du canton de Vaud, 15 à 17% des victimes de violence domestique ayant consulté ces services sont des hommes. Par contre, toujours en 2007, selon les statistiques policières du canton de Vaud, 88% des auteurs de violence au sein du couple sont des hommes.

¹³ UN Doc. CEDAW/C/CHE/3, 23 avril 2008, paras. 123-125 : « En subordonnant le droit de séjour de l'épouse venue en Suisse au titre du regroupement familial à la condition qu'elle vive en ménage commun avec son époux exerçant une activité lucrative, la législation sur les étrangers actuellement en vigueur facilite l'abus de pouvoir ainsi que la violence du conjoint et fragilise la position de la victime potentielle » (para. 124). « ...les étrangères sont souvent particulièrement exposées à la violence de leur partenaire, malgré l'intervention de la police, lorsqu'elles ne peuvent pas le quitter par crainte de devoir rentrer dans leur pays sans leurs enfants et sans aucun droit sur eux et d'y être mises au ban de la société pour avoir échoué dans leur mariage. La nouvelle législation sur les étrangers n'y remédie qu'en partie » (para. 125).

En effet, l'introduction à l'article 50 LETr du droit au renouvellement d'une autorisation de séjour en cas de rupture de la vie commune suite à des violences conjugales n'a pas réglé cette situation de vulnérabilité particulière des femmes migrantes, le champ et les conditions de son application étant trop restreints. La récente modification de cette disposition juridique n'a pas apporté une solution satisfaisante non plus. En effet, huit ans après son entrée en vigueur, cette disposition s'avère toujours insuffisante pour protéger les femmes étrangères contre les violences conjugales.

Comme nous l'explicitons ci-après, l'exigence de démontrer « l'intensité » des violences subies, ainsi que le nombre trop important de preuves à réunir, impliquent que bon nombre des victimes renoncent à quitter leur conjoint. Au-delà du fait qu'il est difficile de démontrer les violences subies, le seuil « d'intensité » requis et l'exigence en matière de preuves de violence conjugale restent trop élevés. Dans certains cantons, il est impossible pour une victime d'obtenir une nouvelle autorisation de séjour et d'éviter ainsi son renvoi de Suisse sans le dépôt d'une plainte pénale et la condamnation de l'auteur des actes de violences. Si, dans le cadre de l'analyse de cette intensité, les certificats des services spécialisés sont désormais pris en considération¹⁴, le fait de chercher de l'aide et d'être suivi sur une longue durée sur le plan psychosocial, ainsi que d'avoir été reconnu comme victime au sens de la LAVI¹⁵, ne permettent pas toujours de faire reconnaître par l'autorité que le seuil d'« intensité » de la violence requis a été atteint. De plus, les autorités ne semblent prendre en considération que des cas de menaces d'atteinte grave à l'intégrité physique, sans se préoccuper des impacts des violences conjugales subies sur les possibilités de réintégration dans le pays d'origine. Dès lors, ne bénéficiant pas d'une vraie garantie en ce qui concerne la poursuite de leur séjour en Suisse, les femmes victimes de violences conjugales n'osent souvent pas dénoncer ce qu'elles subissent, ni se séparer de leur mari.

Une telle discrimination est prohibée par la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (ci-après la Convention), notamment des articles 2 al. 1 et 16. Cet état du droit et la pratique qui y est associée ont également des implications au regard des articles 13 et 14 de la Convention, complétés par le Commentaire Général n°2 du Comité contre la torture¹⁶.

Résumé de la situation

1. L'article 50 de la Loi fédérale sur les étrangers (LETr) tel qu'il est entré en vigueur en 2008

Au moment de son entrée en vigueur, l'art. 50 al. 2 LETr soumettait le droit au renouvellement de l'autorisation de séjour à deux conditions cumulatives : l'existence de violences conjugales **et** le fait que la réintégration sociale dans le pays de provenance semble fortement compromise. Très restrictif, ce cumul de deux conditions a justifié la création de

¹⁴ Voir [l'article 77 al. 6bis](#) de l'Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA), introduit le 1^{er} janvier 2012.

¹⁵ Loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI). Une telle reconnaissance par un centre de consultation LAVI n'est possible qu'en cas d'atteinte grave et directe à l'intégrité physique ou psychique.

¹⁶ UN Doc. CAT/C/GC/2, 24 janvier 2008, para. 6 : « Le Comité considère que les obligations énoncées dans les articles 3 à 15 s'appliquent indifféremment à la torture et aux mauvais traitements ». Le comité rappelle par ailleurs, au sujet des actes commis par des acteurs non étatiques, que « (l)e fait que l'État n'exerce pas la diligence voulue pour mettre un terme à ces actes, les sanctionner et en indemniser les victimes a pour effet de favoriser ou de permettre la commission, en toute impunité, par des agents non étatiques, d'actes interdits par la Convention, l'indifférence ou l'inaction de l'État constituant une forme d'encouragement et/ou de permission de fait » (para. 18).

notre Groupe de travail, revendiquant une modification de la loi, pour que les épouses étrangères se voient reconnaître le droit au renouvellement de leur permis de séjour en cas de séparation sans autre condition que d'avoir rendu vraisemblables les violences subies.

Notre Groupe de travail a ensuite porté cette problématique devant quatre comités onusiens dont le vôtre, qui ont tous formulé des recommandations à la Suisse dans le sens de notre revendication.

2. Une jurisprudence allant dans le bon sens

Sûrement en partie grâce aux recommandations émises par les comités de l'ONU dès 2009, la jurisprudence relative à l'application de l'art. 50 LETr a évolué. Ainsi, dans un arrêt du 4 novembre 2009, le Tribunal fédéral (TF) a interprété l'art. 50 LETr, en considérant que le but de cette disposition était d'éviter les cas de rigueur qui pouvaient être causés **notamment** par la violence conjugale, le décès du conjoint, ou des difficultés de réintégration dans le pays d'origine. Le TF a donc considéré que la violence conjugale pouvait à elle seule constituer une raison personnelle majeure justifiant le maintien du permis de séjour, sans qu'il soit en outre nécessaire de démontrer que la réintégration sociale dans le pays d'origine serait fortement compromise¹⁷. Le TF a cependant ajouté que, pour ce faire, la violence conjugale devait revêtir une « *certaine intensité* ».

Suite à cet arrêt, la Conseillère nationale Maria Roth-Bernasconi a déposé, en juin 2010, une motion demandant une modification de l'art. 50 LETr, motion qui a été rejetée par le Parlement en 2011¹⁸.

Finalement, c'est dans le cadre de l'introduction des mesures législatives contre les mariages forcés, que l'art. 50 LETr a été modifié.

3. Modification de l'article 50 de la Loi sur les étrangers dès juillet 2013

Le 15 juin 2012, en adoptant la Loi fédérale concernant les mesures de lutte contre les mariages forcés, le Parlement fédéral a également modifié l'art. 50 al. 2 LETr, dont la nouvelle teneur est désormais la suivante:

*« Les raisons personnelles majeures visées à l'al. 1 let. b, sont notamment données lorsque le conjoint est victime de violence conjugale, que le mariage a été conclu en violation de la libre volonté d'un des époux, **ou** que la réintégration sociale dans le pays de provenance semble fortement compromise ».*

La nouvelle teneur de l'art. 50 LETr est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2013. Cependant, l'exigence de démontrer une violence d'une « certaine intensité » demeure. Par ailleurs, les autorités ne donnent pas assez de crédit aux attestations établies par les services spécialisés.

1. En droit

¹⁷ Voir l'arrêt du 4 novembre 2009 du Tribunal fédéral, ATF 136 II 1 § 5.3, disponible sous le lien: <http://relevancy.bger.ch/cgi-bin/JumpCGI?id=BGE-136-II-1&lang=fr>.

¹⁸ Voir la motion déposée par Mme Maria Roth-Bernasconi au Conseil national le 30 avril 2009, 09.3414 – Motion «Autorisation de séjour indépendante de l'état civil» et la prise de position de la Conférence suisse des délégués à l'égalité entre hommes et femmes du 3 avril 2009.

La LEtr prévoit en son article 50 le droit au renouvellement de l'autorisation de séjour malgré une rupture de la relation conjugale pour le conjoint étranger d'un citoyen suisse ou d'une personne titulaire d'une autorisation d'établissement (permis C). La loi envisage, en effet, deux situations, dans lesquelles le permis de séjour du conjoint n'est pas mis en danger.

Jusqu'en 2013 l'art. 50 LEtr prévoyait les conditions suivantes¹⁹ :

a ; le mariage et la vie commune ont duré au moins 3 ans **ET** l'intégration du conjoint étranger est réussie

b ; le conjoint étranger a été victime de violence conjugale **ET** la réintégration sociale dans le pays de provenance semble fortement compromise.

Dès le 1^{er} juillet 2013, l'art. 50 al. 2 a été modifié comme suit :

*« Les raisons personnelles majeures (...) 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 sociale dans le pays de provenance semble fortement compromise. »*

L'Ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA) précise à son article 6 quels sont les éléments d'indices de violence que les autorités doivent prendre en compte dans l'examen de cas de rigueur au sens de l'art. 50 LEtr.

Jusqu'en 2012, l'art. 77 OASA al. 6 a stipulé ce qui suit :

Sont notamment considérés comme indices de violence conjugale:

- a. les certificats médicaux;
- b. les rapports de police;
- c. les plaintes pénales;
- d. les mesures au sens de l'art. 28b du code civil,
- e. ou les jugements pénaux prononcés à ce sujet.

Nouvelle teneur depuis le 1^{er} janvier 2012 :

En date du 1^{er} janvier 2012, un alinéa 6bis a été rajouté à l'article 77 OASA, afin de préciser que : *« Lors de l'examen des raisons personnelles majeures visées à l'al. 1, let. b, et à l'art. 50, al. 1, let. b, LEtr, les autorités compétentes tiennent compte des indications et des renseignements fournis par des services spécialisés ».*

Circulaire et directive fédérale :

Une circulaire de l'Office fédéral des migrations (actuel Secrétariat d'Etat aux migrations - SEM) d'avril 2013²⁰ ainsi qu'une directive fédérale (chiffre 6.15.3.4, état 1^{er} juillet 2015)²¹ précisent également quels sont les éléments à prendre en considération afin de déterminer qu'une victime a subi des violences conjugales permettant de reconnaître que son séjour en Suisse s'impose pour des raisons personnelles majeures. Ces documents font mention de la notion d'« intensité » de la violence conjugale. Ils stipulent également que **la victime doit**

¹⁹ Art. 50 Dissolution de la famille

Al. 1 : Après dissolution de la famille, le droit du conjoint et des enfants à l'octroi d'une autorisation de séjour et à la prolongation de sa durée de validité en vertu des art. 42 et 43 subsiste dans les cas suivants:

- a. l'union conjugale a duré au moins trois ans et l'intégration est réussie;
- b. la poursuite du séjour en Suisse s'impose pour des raisons personnelles majeures.

Al. 2 : Les raisons personnelles majeures visées à l'al. 1, let. b, sont notamment données lorsque le conjoint est victime de violence conjugale et que la réintégration sociale dans le pays de provenance semble fortement compromise.

²⁰ <https://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/bfm/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/familie/20130413-rs-ehengewalt-f.pdf>

²¹ <https://www.bfm.admin.ch/dam/data/bfm/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/weisungen-aug-f.pdf>

démontrer que l'auteur inflige des mauvais traitements systématiques à la victime pour affirmer sa supériorité et exercer un contrôle sur elle.

En ce qui concerne les cas de violences conjugales, nous tenons à réitérer qu'il est en règle générale problématique de démontrer la violence en elle-même. Ainsi, en vertu de ces dispositifs juridiques et malgré les changements précités, une épouse qui a subi des actes de violence de la part de son conjoint et qui doit faire face aux impacts physiques et psychologiques de ceux-ci, peut toujours facilement être renvoyée dans son pays d'origine. Dans ce cas, elle subira les conséquences des actes de violence commis par son mari à plusieurs niveaux (séquelles physiques et psychologiques mais aussi expulsion), alors que ce dernier ne sera probablement pas même inquiété par la justice.

Si la violence conjugale ou l'impossibilité de la réintégration dans le pays d'origine ne peut être démontrée, l'épouse, qui a vécu au moins trois ans avec son conjoint et dont l'intégration est considérée comme réussie, réunit les conditions de renouvellement de permis en vertu de l'alinéa 1, lettre a, de l'article 50 LEtr. Or, l'intégration est mesurée principalement par le biais de l'insertion professionnelle et de la maîtrise d'une des langues nationales. Dans un contexte de violence conjugale, les atteintes à l'intégrité physique, sexuelle ou psychique ont un impact considérable sur les capacités relationnelles et d'apprentissage, ainsi que sur la confiance en soi de la victime. Cet environnement génère des obstacles de taille à une intégration personnelle et/ou professionnelle. A cela s'ajoute le fait que les diplômes, comme les expériences professionnelles préalables des femmes migrantes, sont rarement reconnus en Suisse. De plus, si elles ont des enfants, il leur faudra avant toute chose, trouver une solution de garde, ce qui à l'heure actuelle n'est pas facile. Enfin, dans un contexte de violence qui peut prendre de multiples formes, l'autonomie de la femme concernée peut en être fortement compromise, notamment quand l'époux s'oppose à son intégration sociale et professionnelle.

Il est également à signaler que le droit à l'octroi et au renouvellement d'une autorisation de séjour en cas de violence conjugale n'existe tout simplement pas pour les conjoints des détenteurs d'une autorisation de séjour (permis B)²². Dans ce cas, les autorités peuvent renouveler le permis de séjour du conjoint étranger conformément à l'article 77 de l'Ordonnance relative à la LEtr, mais elles n'y sont pas contraintes par la loi.

Les possibilités ouvertes par l'article 50 LEtr ne concernent pas, non plus, les compagnes non mariées étrangères (de pays tiers) des ressortissants suisses ou des personnes au bénéfice d'une autorisation d'établissement.

2. Dans la pratique

Nous ne pouvons toujours pas rassurer les victimes de violence conjugale, tant les autorités de certains cantons ainsi que le Secrétariat d'Etat aux migrations (qui doit donner son approbation pour de tels renouvellements) appliquent l'art. 50 LEtr de façon arbitraire. Si les dernières modifications juridiques et certaines jurisprudences à ce sujet ont permis d'améliorer la reconnaissance de la violence conjugale et le droit des victimes à demeurer en Suisse après la séparation, certains cantons n'appliquent presque jamais l'art. 50 LEtr et le Secrétariat d'Etat aux migrations refuse de donner son approbation à des renouvellements d'autorisation de séjour dans des cas pourtant clairs de violence conjugale documentés par

²² L'article 50 Let concerne en effet les conjoints étrangers d'un citoyen suisse ou d'une personne titulaire d'une autorisation d'établissement (permis C).

différents professionnels spécialisés (médecins, psychologues, centres spécialisés). De ce fait, bon nombre de victimes préfèrent continuer à subir la violence plutôt que de prendre le risque de perdre leur autorisation de séjour.

En effet, le Secrétariat d'Etat aux migrations n'accepte pas toujours comme preuve des violences subies les attestations des associations, psychologues et travailleurs sociaux spécialisés dans le domaine de la violence, et met également parfois en doute les constats médicaux, ceci malgré la modification de l'art. 77 OASA. De ce fait, le Secrétariat remet en cause non seulement la crédibilité des dires des victimes, mais également les compétences professionnelles de ces spécialistes.

Ainsi, lors de l'application de l'art. 50 LETr, la notion d'« intensité de la violence » reste très problématique²³. Une telle pratique est en contradiction avec l'esprit de la nouvelle formulation de l'art. 50 LETr. Pour notre Groupe de travail, la violence conjugale doit être reconnue comme telle sur la base des indices fournis par les victimes, en particulier les certificats médicaux ou les attestations d'organismes spécialisés (centres LAVI ou associations de soutien aux femmes victimes de violences), et en tenant compte des conséquences de la violence pour les victimes. Il est inacceptable de définir un degré prétendument « objectif » d'« intensité » de la violence, qui, de plus, est soumis à l'appréciation d'une autorité administrative non spécialisée. En outre, les expert-e-s et les études sur la violence conjugale ont largement démontré que des violences psychologiques peuvent avoir des effets aussi dévastateurs que des violences physiques. Toutefois, les violences psychiques sont rarement acceptées comme « suffisantes » pour le renouvellement de permis.

De plus, certaines autorités cantonales tiennent compte uniquement des cas dans lesquels l'auteur a été condamné. Ainsi, lorsqu'il n'y a pas de dépôt de plainte pénale ou si celle-ci aboutit à un non-lieu, il faut s'attendre à un renvoi de Suisse de la victime.

Suite à une jurisprudence (arrêt 2C_295/2012 du 5 septembre 2012 consid. 3.2) qui fait référence à un des éléments d'un excellent rapport intitulé « *Évaluation du degré de gravité de la violence domestique* »²⁴ réalisé sur mandat du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes, les autorités de police des étrangers demandent désormais qu'il soit prouvé que l'auteur inflige des mauvais traitements systématiques à la victime pour affirmer sa supériorité et exercer un contrôle sur elle. Cette nouvelle exigence démontre encore une fois que les autorités ne semblent pas vouloir réellement protéger les victimes mais cherchent trop souvent à déceler des abus de droit. Cette attitude se confirme par le fait que le Secrétariat d'Etat aux migrations ne prend pas en compte les conclusions de ce même rapport, notamment celle qui désapprouve la notion de la violence d'une "*certaine intensité*" et critique fortement son application.

Les juges aussi font parfois preuve d'une grande méconnaissance de la réalité vécue par les victimes de violences conjugales. Ainsi, le Tribunal administratif fédéral a déclaré dans un arrêt daté du 29 juin 2015 (C-2696/2014) qu'il est peu probable qu'une personne ayant fait des études supérieures dans son pays d'origine ne soit pas parvenue à mettre fin à une relation conjugale violente. Dès lors, la jurisprudence – derrière laquelle se réfugie souvent l'administration fédérale – tend elle aussi parfois à remettre en cause les dires des victimes, même lorsque de sérieux certificats médicaux et des services spécialisés existent.

²³ Pour plus d'informations, sur la pratique actuelle des autorités concernant l'application de l'art. 50 LETr, voir le rapport intitulé [Femmes étrangères victimes de violences conjugales](http://www.odae-romand.ch/spip.php?article317), 2^e édition, mai 2012, préparé en collaboration avec notre Groupe de travail, disponible sous : <http://www.odae-romand.ch/spip.php?article317>

²⁴ <http://www.ebg.admin.ch/dokumentation/00012/00196/?lang=fr>

En outre, si une femme migrante dénonçant des violences conjugales se trouve sans emploi, les autorités lui reprochent systématiquement de ne pas être intégrée en Suisse, bien que cette intégration ne soit pas une condition à la poursuite du séjour en cas de violence conjugale. Cette problématique se pose tout particulièrement après un premier renouvellement du permis de séjour suite à une séparation pour violences conjugales. On reproche ainsi à la victime de ne pas avoir fait assez d'efforts pour s'intégrer, sans égard pour les conséquences durables des violences, l'isolement qui les accompagne ou le fait que certaines femmes se retrouvent seules à s'occuper d'un enfant en bas âge sans avoir pour autant une solution de garde.

Par ailleurs, les conséquences directes de la violence se voient accentuées par des délais de plusieurs mois pour l'obtention d'une réponse de la part des autorités. Cette attente se chiffre malheureusement en années dans les cas pour lesquels nous devons déposer un recours contre un renvoi.

3. Conclusions et recommandations

La Loi sur les étrangers reconnaît explicitement le droit pour les personnes étrangères ayant épousé des ressortissants suisses ou des détenteurs d'une autorisation d'établissement de rester en Suisse en cas de rupture du lien conjugal, si elles sont victimes de violences conjugales. Toutefois, l'application qui est faite de l'article 50 LEtr demeure problématique car elle impose le devoir de démontrer que la violence subie « revêt une certaine intensité » ainsi que le fait que l'auteur inflige des mauvais traitements systématiques à la victime pour affirmer sa supériorité et exercer un contrôle sur celle-ci. En effet, l'interprétation de cette notion, ainsi que l'exigence au sujet des preuves, débouchent sur un effet pervers qui consiste à empêcher, dans de nombreux cas, la protection des femmes victimes de violences conjugales, celles-ci n'osant quitter leur conjoint par peur de perdre leur permis. De part ces faits, nous estimons que malgré la modification de l'article 50 LEtr, la recommandation faite à la Suisse par votre Comité en date du 11 mai 2010 reste entièrement d'actualité du fait que son application ne permet pas toujours « *...aux femmes migrantes victimes de violence de chercher protection sans pour autant perdre leur permis de séjour...* ».

De plus, malgré la marge d'appréciation dont jouissent les autorités cantonales et fédérales dans l'octroi d'autorisations de séjour, les diverses preuves des violences subies et leurs conséquences ne semblent pas être prises en compte lors des procédures qui, de surcroît, durent très longtemps.

Au vu de cette situation, le Groupe de travail « Femmes migrantes & Violences conjugales » demande à ce que le Comité recommande à l'Etat suisse de :

- 1. S'assurer que les victimes de violence conjugale puissent rester en Suisse après s'être séparées de leur conjoint violent, en appliquant l'article 50 al. 1 b) et 2 de la LEtr sans autre condition que d'avoir rendu vraisemblable le fait d'avoir été victimes d'actes de violence.**

Dans ce but :

- Supprimer l'exigence de démontrer « l'intensité » de la violence et la volonté

systématique de nuire de l'auteur dans le but de contrôler la victime.

- Accorder systématiquement à toutes les victimes qui bénéficient d'une reconnaissance au sens de la LAVI une nouvelle autorisation de séjour même si elles n'apportent pas d'autres preuves des violences subies.
- Ne pas refuser des renouvellements ultérieurs d'un permis établi sous l'art. 50 al. 1 b) et al. 2 au seul motif que la personne concernée dépend de l'aide sociale, en tenant compte notamment des conséquences des violences conjugales subies dans la durée.

2. Assurer que les possibilités ouvertes par la modification de l'article 50 LEtr soient systématiquement appliquées par les services cantonaux compétents et le Secrétariat d'Etat aux migrations.

Dans ce but :

- Effectuer une formation obligatoire de leur personnel en la matière.
 - Emettre une nouvelle circulaire beaucoup plus souple que celle éditée le 12 avril 2013 quant à l'acceptation des diverses preuves des violences conjugales, ainsi que vis-à-vis de l'interprétation de la condition de *«réintégration sociale dans le pays d'origine fortement compromise»*, y compris la prise en compte des conséquences des violences conjugales sur les possibilités de réintégration dans le pays d'origine.
- 3. Assouplir l'application simultanée des critères de l'article 50 al. 1 a) de la LEtr dans des cas où des facteurs indépendants de la volonté d'une épouse l'empêchent de s'intégrer en Suisse.**
- 4. A terme, dissocier les autorisations de séjour des femmes qui en bénéficient par regroupement familial de celles de leurs époux .**

ANNEXES :

Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers (ODAE romand)

Fiches descriptives

170 : « Carolina »

275 : « Farida »

220 : « Sibel »

Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers (ODAE romand)

*www.odae-romand.ch • info@odae-romand.ch • case postale 270 • 1211 Genève 8 •
0223105730*



Une tentative de strangulation n'est pas une violence conjugale grave pour l'ODM

Cas 170 / 16.02.2012

« Carolina », chilienne, subit dès 2008 des violences de la part de son mari suisse. En 2010, suite à une tentative de strangulation, elle décide de quitter son époux. Peu après cette séparation, l'ODM révoque le permis de « Carolina », bien qu'elle vive en Suisse depuis 7 ans et qu'elle ait besoin de soutien. Selon l'ODM, les violences subies ne sont pas d'une intensité suffisante pour lui permettre de rester en Suisse pour raisons personnelles majeures.

Mots-clés : violence conjugale ; mariage / séjour du conjoint ([art. 50 LETr](#) et [77 OASA](#))

Personne(s) concernée(s) : « Carolina », femme née en 1978

Origine : Chili

Statut : permis B par mariage → non renouvellement

Résumé du cas (détails au verso)

« Carolina » arrive en Suisse en 2004 pour y vivre avec un ressortissant suisse rencontré au Chili. Après l'échec du premier mariage, elle se remarie en 2007 avec son nouvel ami suisse. Rapidement, « Carolina » subit des violences conjugales d'ordre psychologique et économique. En janvier 2010, la violence au sein du couple devient physique : dans le cadre d'une dispute, l'époux de « Carolina » tente de l'étrangler. Elle se réfugie chez une amie et porte plainte contre son époux. Dans un premier temps, l'autorité cantonale ([SPOP](#)) annonce son intention de révoquer le permis de « Carolina » puis, sur la base des éléments de preuve fournis, donne un préavis positif à l'établissement d'une autorisation de séjour. En effet, les violences conjugales peuvent être constitutives de raisons personnelles majeures justifiant la poursuite du séjour en Suisse malgré la séparation ([art. 50 al.1 let. b et al. 2 LETr](#)), en vertu de la jurisprudence ([ATF 136 II 1](#)) et de la directive de l'ODM ([point 6.15.3](#)), lorsqu'elles atteignent une certaine intensité. En septembre 2011, l'ODM estime pourtant que les violences subies ne seraient pas suffisamment graves au point de faire de la poursuite de la vie commune une mise en danger de « Carolina » dans son intégrité. L'ODM met en avant le fait qu'elle n'a pas demandé le divorce et que son mari a aussi porté plainte à son encontre suite à leur dispute violente. Cela sans se référer aux constats médicaux faisant état de la gravité des violences subies, tel que prévu à l'[art. 77, al. 5 OASA](#).

Questions soulevées

- Le cas de « Carolina » démontre que l'interprétation de la notion de « *violence d'une certaine intensité* » par les autorités est problématique. Les certificats médicaux n'auraient-ils pas dû suffire dans ce cas à l'ODM pour constater des violences conjugales graves ?
- Le fait même que l'ODM apprécie si l'intensité de violences conjugales attestées est suffisante pour renouveler le permis de la victime est de nature à la dissuader de quitter à temps le foyer conjugal, avant l'irréparable. L'[art. 50 LETr](#) ne devrait-il donc pas être modifié afin de rendre automatique le maintien du permis dès lors que les violences conjugales ont été prouvées ?

Chronologie

2004 : arrivée en Suisse (jan.) ; 1^{er} mariage (juin)
2005 : divorce (juillet)
2007 : 2^{ème} mariage (déc.)
2008 : début des violences psychologiques et économiques ; début du suivi psychothérapeutique (fév.)
2010 : violence physique (jan.) ; plainte pénale et rupture de la vie commune ; mesures protectrices de l'union conjugale (juin)
2011 : préavis positif du SPOP pour octroi d'un permis ne dépendant plus de l'union conjugale (avril) ; refus de l'ODM (sept.) ; recours soumis au TAF (oct.)

Au moment de la rédaction, un recours est en suspens auprès du TAF.

Description du cas

« Carolina », ressortissante chilienne, arrive en Suisse en janvier 2004. Elle obtient un permis B suite à son mariage en juin 2004 avec un citoyen suisse qu'elle avait connu dans son pays. Le couple rencontre rapidement des difficultés et se sépare en juillet 2005. Après leur divorce, « Carolina » se remarie en décembre 2007 avec un autre citoyen suisse avec qui elle vit depuis près de deux ans, et obtient à nouveau un permis B dans le cadre du regroupement familial. Dès les premiers mois de mariage, elle subit des violences d'ordre psychologique et économique. Aux scènes de jalousie du mari s'ajoutent des pressions liées au fait que « Carolina », alors en apprentissage, se retrouve avec peu de moyens financiers ; elle subit des chantages et se trouve privée de ressources, ne pouvant parfois même pas manger à sa faim. Dès février 2008, « Carolina » bénéficie d'un suivi psychothérapeutique régulier.

En janvier 2010, une dispute particulièrement violente éclate entre les deux époux. « Carolina » subit notamment une tentative de strangulation, ce qui la conduit à quitter le domicile conjugal et à porter plainte. En juin 2010, des mesures protectrices de l'union conjugale sont prononcées, faisant état de leur séparation. Après avoir émis en octobre 2010 une intention de révoquer le permis de « Carolina », l'autorité cantonale revient sur sa position en avril 2011, sur la base de l'[article 50 al. 1 let. b et al. 2 LETr](#), suite aux observations écrites que soumet sa mandataire, accompagnées notamment de certificats médicaux attestant de la tentative de strangulation et des violences psychiques subies. En septembre 2011, l'ODM refuse de donner son approbation à l'établissement d'une nouvelle autorisation de séjour car il estime que les violences subies n'ont pas atteint un degré suffisamment intense pour remplir les conditions prévues par la jurisprudence (violences conjugales d'une certaine gravité) et pour estimer que « Carolina » est « *sérieusement mise en danger dans sa personnalité du fait de la vie commune* ». L'ODM se base sur le fait que « Carolina » n'a pas demandé à divorcer de son deuxième époux et que suite à la dispute de janvier 2010, ce dernier aussi avait porté plainte à son encontre. Dans sa décision, l'ODM ne fait aucune mention des certificats médicaux faisant état de l'escalade de violence de la part du mari.

En octobre 2011, « Carolina » interjette un recours devant le [TAF](#). Elle conteste l'évaluation de l'ODM au sujet de l'[art. 50 al. 1 let. b et al. 2](#). « Carolina » produit une attestation LAVI (Loi fédérale sur l'Aide aux Victimes d'Infractions) qui fait état d'une atteinte grave et directe à son encontre au sens de ladite loi. Elle rappelle également, certificats médicaux à l'appui, la gravité de l'acte de violence physique subi, ainsi que l'ampleur des violences d'ordre psychologique et économique qui l'ont conduite à se faire suivre régulièrement par une psychothérapeute depuis 2008. Enfin, elle explique qu'elle a retiré sa plainte pénale suite aux excuses publiques de son époux, et à un arrangement de paiement de la part de ce dernier des frais liés aux soins psychothérapeutiques dont elle bénéficie, ce qui indique un aveu de culpabilité de sa part. Le recours devant le TAF est pendant.

Signalé par : La Fraternité (Centre social protestant – Vaud), octobre 2011

Sources : certificats médicaux (18.01.10, 4.03.10 et 15.04.10) ; observations soumises au SPOP (17.12.10) ; observations soumises à l'ODM (26.08.11) ; décision de l'ODM (20.09.11) ; recours devant le TAF (20.10.11)



L'« intensité » des violences conjugales étant jugée insuffisante, elle doit partir

Cas 273 / 06.02.2015

« Farida » fournit de nombreuses preuves des violences conjugales qu'elle a subies, justifiant sa séparation d'avec son époux suisse. Mais l'ODM prononce son renvoi, jugeant l'« intensité » des violences exigée par la jurisprudence insuffisante et son intégration pas réussie, malgré un emploi à 100%.

Mots-clés : violence conjugale ; mariage / séjour du conjoint ([art. 50 LETr](#) et [77 OASA](#))

Personne(s) concernée(s) : « Farida », née en 1979

Origine : Algérie

Statut : autorisation de séjour → non renouvellement

Résumé du cas (détails au verso)

« Farida », ressortissante algérienne, épouse un Suisse en 2007 et obtient une autorisation de séjour. Rapidement, son mari se montre violent envers elle tant sur les plans psychique et physique que sexuel. Isolée et apeurée durant des années, « Farida » s'arme finalement de courage en mars 2012 : elle dépose une plainte pénale pour violences conjugales et quitte son domicile. Dès lors, elle réalise une série d'emplois grâce à un cadre de vie salubre retrouvé. Après s'être vue reconnaître comme victime au sens de la [LAVI](#), elle demande le renouvellement de son permis sur la base de l'[art. 50 al. 1 let. b et al. 2 LETr](#) (raisons personnelles majeures), mais aussi en s'appuyant sur l'[art. 50 al. 1 let. a LETr](#), car elle est restée au moins trois ans en union conjugale et fait preuve d'une intégration réussie. Le [SPOP](#) émet un préavis favorable et transmet son acceptation à l'[ODM](#) (désormais le [SEM](#)). Malgré un grand nombre de preuves des violences subies (plainte pénale, PV d'audition de témoins, certificats médicaux, attestation du Centre LAVI) et de son intégration (contrats de travail, fiches de salaire), les autorités fédérales refusent la prolongation du séjour de « Farida » et prononcent son renvoi. L'ODM allègue d'une part que les preuves de violence sont insuffisantes et ne démontrent pas l'intensité exigée par la jurisprudence. Il souligne par ailleurs, à tort, que la plainte pénale n'a pas abouti. D'autre part, rien ne s'oppose, selon cet Office, à une réintégration sociale en Algérie. L'ODM argue enfin que « Farida » n'a pas fait preuve d'une intégration réussie. Un recours est actuellement pendant au [TAF](#).

Questions soulevées

- Bien que cela soit désormais établi juridiquement ([voir notre brève](#)), le SEM semble toujours aussi peu enclin à tenir compte de l'avis des services spécialisés dans leur examen des violences conjugales sous l'[art. 50 LETr](#). Comment l'autorité peut-elle occulter des indices tels que le constat de nombreuses infractions lourdes au Code pénal par le Centre LAVI ?
- La notion d'« intensité » ([voir arrêt du TF 2C_554/2009 consid. 2.1](#)) pose problème à la fois quant à l'exigence de preuves et quant à un niveau de violence qui serait jugé acceptable. Les avis des professionnels ne devraient-ils pas suffire à fonder une présomption de violences conjugales et, partant, la poursuite du séjour au titre de l'[art. 50 al. 1 let. b LETr](#) ?
- Comment comprendre que l'intégration professionnelle de « Farida », ainsi que ses années de mariage et vie commune, dépassant la limite de 3 ans exigée par la loi, ne soient pas reconnues pour le renouvellement de son permis conformément à l'[art. 50 al. 1 let. a LETr](#) ?

Chronologie

2007 : entrée en Suisse (sept.), mariage avec un ressortissant suisse (déc.)

2012 : « Farida » dépose une plainte pénale pour violences conjugales et quitte le domicile (mars), prononcé de mesures protectrices de l'union conjugale prenant acte de la séparation (juin)

2013 : intention de refus du SPOP de prolonger le permis de séjour de Farida (juil.), reconnaissance de « Farida » comme victime au sens de la LAVI (août)

2014 : préavis positif du SPOP (jan.), décision négative de l'ODM (juin), recours au TAF (juil.)

N.B. : au moment de la rédaction, le TAF ne s'est pas encore prononcé sur le recours et l'instruction de la plainte pénale contre le mari de « Farida » est toujours en cours.

Description du cas

« Farida », ressortissante algérienne, se marie en 2007 avec son fiancé suisse d'origine algérienne suite à un arrangement entre leurs familles respectives. Elle obtient ainsi une autorisation de séjour par regroupement familial. Très vite, son mari se montre violent à son égard. Cela commence sur les plans psychique et économique, puis sur les plans physique et sexuel. Le Centre LAVI la reconnaît comme victime au sens de l'article 1 et 2 de la LAVI en retenant les infractions au Code pénal suivantes: « *voies de faits réitérées, séquestration, menaces, y compris menaces de mort, contraintes sexuelles et viol* ». Menacée, « Farida » se terre dans le silence et dans l'inactivité forcée pendant plusieurs années.

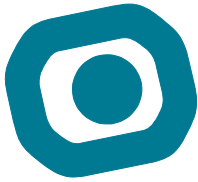
Ce n'est qu'en 2012 qu'elle parvient à réunir suffisamment de courage pour déposer plainte contre son mari et quitter son domicile pour se réfugier chez des proches. Peu de temps après, des mesures protectrices de l'union conjugale sont prononcées et « Farida » obtient la jouissance de l'appartement conjugal. Libérée du joug de son mari, elle s'insère sur le marché du travail suisse en effectuant divers emplois et acquiert progressivement son indépendance financière. En juillet 2013, le SPOP annonce son intention de refuser le maintien de l'autorisation de séjour de « Farida ». En réponse à ce courrier, « Farida », assistée de sa mandataire, fait référence à l'art. 50 LETr. Elle invoque notamment, sur la base de la lettre b) de l'alinéa 1 de cet article, les violences conjugales subies comme raisons personnelles majeures en fournissant une importante liste de preuves (plainte pénale, PV d'audition de témoins, certificats médicaux, attestation du Centre LAVI). « Farida » complète sa demande en mentionnant que sa réintégration est fortement compromise en Algérie où elle serait rejetée par la société ainsi que par sa famille en tant que femme divorcée, et pourrait subir les représailles de sa belle-famille pour atteinte à l'honneur. Subsidièrement, elle appelle également à l'application de la lettre a) du même article, du fait que la vie commune avec son époux dans le cadre du mariage a duré plus de trois ans, et que son intégration est réussie, ce qu'elle illustre par ses différents contrats de travail et fiches de salaire. Le SPOP donne alors un préavis positif au renouvellement de son permis de séjour.

Malgré un dossier conséquent sous l'angle de l'art. 50 LETr, l'ODM refuse la requête de « Farida » et prononce son renvoi. Au sujet des violences subies, les autorités arguent que « *les pièces produites à l'appui de la cause constituent tout au plus des indices faisant état de diverses tensions au sein du couple sans qu'il faille pour autant conclure à des violences conjugales au sens des dispositions de l'art. 50, al. 2 LETr et de la jurisprudence s'y afférant* ». L'Office ajoute « *qu'il ne ressort en effet pas du dossier que les violences aient revêtu l'intensité requise par la jurisprudence* » et « *constate qu'aucune suite pénale n'a été donnée* », alors que celle-ci est en cours d'instruction. Par ailleurs, les autorités évoquent la réintégration possible en Algérie pour « Farida » malgré les risques importants qu'elle estime y encourir. Enfin, l'Office argue que « Farida » n'a pas fait preuve d'une intégration sociale et professionnelle réussie en se basant essentiellement sur les premiers mois qui ont suivi sa séparation, soit une période marquée de toute évidence par un traumatisme psychologique ayant des incidences sur sa capacité de travail dont deux mois d'arrêt à 100%. Par conséquent, elles ne prennent pas en considération les activités professionnelles de « Farida » équivalant à un 100% qui lui ont permis d'acquérir son autonomie financière moins d'une année après la séparation. Le fait qu'elle maîtrise par ailleurs deux langues nationales et ait été employée par la police de Fribourg comme traductrice n'est pas non plus tenu comme un signe de bonne intégration.

En juillet 2014, « Farida » dépose un recours au TAF en dénonçant une décision qu'elle juge arbitraire et inopportune. Au moment de la rédaction, le recours est toujours en suspens devant le Tribunal.

Signalé par : La Fraternité – CSP VD, septembre 2014

Sources : courrier adressé au SPOP (08.08.2013), courrier adressé à l'ODM (15.05.2014), décision de l'ODM (20.06.2014), recours au TAF (16.07.2014).



Fragilisée par les violences conjugales, elle est renvoyée après 11 années en Suisse

Cas 220 / 07.10.2013

Après de longues années de violences conjugales reconnues, « Sibel », arrivée en Suisse en 2002, se voit refuser le renouvellement de son permis. On lui reproche un manque d'intégration, pourtant lié au contrôle exercé par son mari ainsi qu'à sa fragilité psychique résultant des violences subies.

Mots-clés : mariage / séjour du conjoint ([art. 50 LETr](#) et [77 OASA](#)), violence conjugale, droits de l'enfant ([art. 3 CDE](#))

Personne(s) concernée(s) : « Sibel », née en 1981, et sa fille « Esra », née en 2004

Origine : Turquie

Statut : permis B par mariage → renouvellement refusé

Résumé du cas (détails au verso)

« Sibel », ressortissante turque, épouse en 2002 un compatriote titulaire d'un permis C et obtient une autorisation de séjour. En 2003, elle est hospitalisée à deux reprises suite aux violences que lui inflige son époux. Sous pression de celui-ci et de la communauté turque, elle suspend les plaintes pour violences et reprend la vie commune. En octobre 2004, elle met au monde « Esra ». Suite à une reprise des violences, « Sibel » quitte à nouveau son époux et celui-ci est condamné pour lésions corporelles répétées et menaces. Cependant les pressions qu'elle-même et ses parents en Turquie doivent endurer la conduisent à reprendre, une fois encore, la vie commune fin 2007. En 2009, elle quitte définitivement son mari, mais demeure fortement affectée par les violences subies et par son isolement au sein de sa communauté. Elle souhaite repartir sur de nouvelles bases dans le canton de Fribourg, où elle a quelques connaissances, mais sa demande de changement de canton est refusée. En 2012, « Sibel » sollicite le renouvellement de son permis en Valais. Le [SPM](#) s'y oppose au motif qu'elle dépend de l'aide sociale ([art. 62 LETr](#)). Avec l'aide d'une mandataire, « Sibel » fait recours. Elle invoque l'intensité des violences conjugales qu'elle a subies pendant plusieurs années, constituant à elles seules une raison personnelle majeure au sens de l'[art. 50 al. 1 b et al. 2 LETr](#). En effet, comme souvent, son manque d'intégration est dû précisément aux violences et aux conséquences de celles-ci sur le plan psychique. À cet égard, une demande de prestations de l'assurance invalidité est en cours. De plus, sa réintégration au Kurdistan turc serait fortement compromise en tant que femme divorcée. Quant à sa fille « Esra », au bénéfice d'un permis C, elle serait privée de relation effective avec le père. Enfin, le suivi et le traitement psychiatriques de « Sibel » ne seraient pas accessibles dans son pays. Le recours est en suspens.

Questions soulevées

- En exigeant des victimes de violences conjugales qu'elles soient rapidement autonomes financièrement, n'impose-t-on pas le cumul de deux conditions difficilement compatibles, à savoir être victime de violence ET faire preuve d'une bonne intégration, outrepassant ainsi la loi d'après laquelle l'une d'entre elles suffit ([art. 50 LETr](#)) ?
- Un retour en Turquie, compte tenu de la fragilité psychique de « Sibel » et du rejet social qui l'y attend, ne risque-t-il pas de compromettre le développement de sa fille « Esra », âgée de 9 ans ? L'intérêt supérieur de l'enfant, qui selon l'[art. 3 CDE](#) doit guider l'administration dans toutes ses décisions affectant des mineurs, est-il correctement pris en compte dans la situation d'« Esra » ?

Chronologie

2002 : arrivée en Suisse de « Sibel », mariage (sept.) et mise au bénéfice d'une autorisation de séjour
2003 : hospitalisations et plaintes pour violences conjugales ; suspension des plaintes pénales et reprise de la vie conjugale (déc.)
2004 : naissance d'« Esra » (oct.)
2005 : séparation et mesures protectrices de la vie conjugale prononcées (juillet) ; condamnation du mari (oct.)
2007 : reprise de la vie commune
2009 : nouvelle séparation et mesures protectrices de la vie conjugale prononcées (août)
2010 : refus du canton de Fribourg d'admettre sa réinstallation (fév.)
2011 : divorce prononcé (fév.)
2012 : demande de renouvellement du permis (oct.)
2013 : refus du [SPM](#) (fév.) ; recours auprès du Conseil d'État (mars)
N.B. : Au moment de la publication, le recours est toujours pendant.

Description du cas

« Sibel », originaire du Kurdistan turc, se rend en Suisse afin d'épouser en septembre 2002 un compatriote au bénéfice d'un permis d'établissement et obtient une autorisation de séjour. En 2003, elle est hospitalisée à deux reprises suite aux violences conjugales subies et cherche refuge hors du foyer conjugal. Deux plaintes pénales sont déposées et des mesures protectrices de l'union conjugale reconnaissant leur séparation sont prononcées. Suite aux pressions de la part de son époux et de la communauté turque, fin 2003 « Sibel » suspend les plaintes pénales et retourne vivre auprès de son époux. En octobre 2004, elle donne naissance à « Esra ».

En mai 2005, « Sibel » subit de nouvelles violences, quitte une fois encore son mari mais finit par retenter un retour au domicile conjugal, soldé par des violences renouvelées. En juillet, leur séparation est reconnue par de nouvelles mesures protectrices de l'union conjugale puis, en octobre, une ordonnance pénale condamnant son époux pour lésions corporelles répétées et menaces est prononcée. Par la suite, « Sibel » ne cesse de subir des pressions du mari, lesquelles s'exercent également sur sa famille en Turquie et finissent par la persuader de regagner fin 2007 le domicile conjugal. En 2009, ils se séparent définitivement et « Sibel » demande à pouvoir s'installer dans le canton de Fribourg afin de repartir sur de nouvelles bases avec sa fille « Esra ». Bien qu'appuyée par le centre LAVI du canton du Valais, sa demande est rejetée par le SPM fribourgeois en février 2010. Un an plus tard, le divorce est prononcé.

En octobre 2012, « Sibel » sollicite le renouvellement de son permis de séjour, mais le SPM valaisan annonce son intention de le refuser. Il reproche à « Sibel » son manque d'indépendance financière et considère que le montant de plus de 80'000 frs qu'elle a perçu en assistance publique constitue un motif de révocation de son permis ([art. 51 al. 1](#) et 62 LETr). En réponse, « Sibel », appuyée par sa mandataire, rappelle qu'elle a subi des violences conjugales d'une intensité telle que la poursuite de son séjour en Suisse s'impose en application de l'article 50 LETr. Elle explique que précisément son manque d'intégration est dû au contrôle exercé par son mari. Par ailleurs, elle n'a toujours pas pu se reconstruire sur le plan psychique eu égard aux violences subies et aux pressions de la part de son époux et de plusieurs connaissances d'origine turque. Cela a une incidence sur sa capacité d'insertion professionnelle. Quant aux prestations d'aide sociale perçues, « Sibel » précise qu'elles comprennent les frais de son hébergement suite aux divers épisodes de violence qu'elle a vécus depuis 2003. Par ailleurs, sa fille « Esra », âgée de 9 ans et au bénéfice d'une autorisation d'établissement, serait privée de relation avec son père en cas de renvoi. Enfin, le retour de « Sibel » en tant que femme divorcée dans son village d'origine comporte le danger qu'elle se trouve encore plus isolée, dépourvue de tout soutien familial et social. Le SPM rejette pourtant sa demande.

En mars 2013, « Sibel » fait recours de la décision du SPM. Elle reproche à celui-ci de n'avoir aucunement tenu compte des graves violences subies, ni des conséquences de celles-ci. Alors qu'elle requiert toujours un suivi médical et psychothérapeutique régulier et suit un traitement psychotrope, « Sibel » n'est pas encore en mesure de s'intégrer professionnellement. En effet, elle bénéficie d'un arrêt de travail et une demande auprès de l'assurance invalidité est en cours. Divers certificats médicaux font état de sa fragilité psychique, notamment un « *trouble dépressif récurrent* », laquelle compromet sa réintégration ainsi que celle de sa fille. Le recours est pendant devant le Conseil d'État.

Signalé par : Centre Suisses-Immigrés Valais (Sion), juillet 2013

Sources : intention de refus SPM (8.01.13), observations de la mandataire (14.02.13), décision SPM (26.02.13), recours (27.03.13), observations SPM (15.04.13), certificats médicaux et courriers du Centre LAVI



Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationales Strafrecht
Bundesrain 20
3003 Bern

Auch per Mail an: anita.marfurt@bj.admin.ch (Word-Version)

Chur, 30. Januar 2016

**Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention);
Vernehmlassungsantwort**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga
Sehr geehrte Frau Marfurt
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Frauenhaus Graubünden nimmt in obengenanntem Vernehmlassungsverfahren gerne wie folgt Stellung:

Wir begrüssen die zeitnahe Ratifikation der Istanbul-Konvention vorbehaltlos.

Die Istanbul-Konvention ist das erste internationale verbindliche Instrument, das einen umfassenden rechtlichen Rahmen zum Schutz von Frauen vor jeglicher Form von Gewalt schafft. Sie definiert eine Reihe von Mindeststandards zur Verhinderung, Bekämpfung und Verfolgung verschiedener Formen von Gewalt, zum Schutz der Betroffenen sowie zu einer integrierten politischen Vorgehensweise. Das Anwendungsfeld ist dabei sehr breit gefasst, was begrüssenswert ist. Das Abkommen bezieht sich zwar in erster Linie auf Gewalt an Frauen, fordert die Mitgliedstaaten aber auch zu Massnahmen gegen Gewalt an Männern und Kindern auf. Ein besonderes Kapitel ist der geschlechtsspezifischen Gewalt im Zusammenhang mit Migration und Asyl gewidmet.

Das Ziel der Konvention – jegliche Form von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt zu verhüten, zu bekämpfen und zu verfolgen sowie einen Beitrag zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau zu leisten und die Gleichstellung von Mann und Frau zu fördern – ist von hoher gesellschaftspolitischer Bedeutung und deshalb entsprechend mit Priorität zu unterstützen.



Zudem unterstützen wir die Vernehmlassungsantwort der Dachorganisation der Frauenhäuser Schweiz (und Liechtenstein) DAO:

Seit über 35 Jahren bieten die Frauenhäuser gewaltbetroffenen Frauen Schutz und Beratung an und gehören zu den relevanten Kriseninterventionsangeboten in der Schweiz. Waren die Frauenhäuser (zusammen mit den Beratungsstellen für vergewaltigte Frauen, den „Nottelefonen“) in den ersten Jahrzehnten die einzigen Institutionen, in denen gewaltbetroffene Frauen Hilfe erhielten, hat sich heute das Angebot erweitert und differenziert. Trotzdem holt sich auch heute noch der kleinste Teil der von Gewalt betroffenen Frauen professionelle Hilfe. Viele Frauen zeigen ihre Peiniger aus verschiedenen Gründen nicht an (oder sistieren das Verfahren), die Dunkelziffer bleibt entsprechend hoch und die Erkenntnisse zu familiärer Gewalt beziehen sich lediglich auf die „öffentlichen“ Fälle. Dies verfälscht das Bild „gewaltbetroffene Frauen (und Kinder)“ und zementiert Vorurteile, die nicht hilfreich sind. Die Erkenntnis, dass das Private politisch sei, hat an Gültigkeit nichts verloren, wird doch gerade Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt auch in der Schweiz als privates Problem gesehen. Diese Haltung dürfte auch mit ein Grund sein, warum es in der Schweiz noch keine interinstitutionelle gesamtschweizerische Strategie gegen Gewalt an Frauen und häusliche Gewalt gibt, wie es sie in Bezug auf andere gesellschaftlich relevante Themen längst und zu Recht gibt.

Unmissverständlich gilt es festzuhalten, dass das Problem häusliche Gewalt und Gewalt gegen Frauen epidemische, wenn nicht sogar pandemische Ausmasse annimmt. Umso mehr begrüsst das Frauenhaus Graubünden die Absicht des Bundesrates, die Konvention zu ratifizieren. Wir appellieren an alle, diesen Schritt zu vollziehen. Wer gegen diese Konvention politisiert, verkennt entweder Ausmass und Folgen von häuslicher Gewalt und Gewalt gegen Frauen.

Die konkrete Arbeit in den Frauenhäusern mit den betroffenen Frauen und Kindern trägt seit Jahrzehnten im Wesentlichen dazu bei, dass sich die Zusammenarbeit sowohl mit den relevanten Stellen wie Opferhilfe, Polizei, Sozialbehörden als auch mit den gesetzgebenden bzw. politischen AkteurInnen auf kantonaler wie nationaler Ebene qualitativ wertvoll und substanziell bedeutend weiterentwickelt hat.

Die Ratifizierung der Europarats-Konvention schafft auch für den Kanton Graubünden eine wichtige verbindliche Grundlage für Gleichstellung und gegen Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt.

Als Gründe, die für eine möglichst rasche Ratifizierung sprechen, sind aufzuführen:

Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt zählt zu den häufigsten Menschenrechtsverletzungen, für die der Staat dringend und umfassend die Verantwortung übernehmen muss und demzufolge mit entsprechenden verbindlichen Massnahmen, die für alle Gültigkeit haben, zu reagieren hat. Die Polizeistatistik zeigt, dass schwere Gewaltdelikte im Bereich häuslicher Gewalt (etwa Mord an der Ehe- bzw. Exfrau), seit Jahren zunehmen.



Die Schweiz hat noch keine nationale Strategie gegen Gewalt an Frauen und häusliche Gewalt, wie es diese in anderen vergleichbaren Bereichen bereits seit Jahren gibt, sei es beispielsweise im Gesundheitsbereich (z.B. Alkohol), Umweltschutz, Sicherheit im Sport.

Ein schweizweit koordiniertes Vorgehen gegen Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt, wie es z.B. im Gesundheitsbereich mit der Strategie „Prävention – Intervention– Postvention“ existiert, wird seit Jahren gefordert.

Die Folgekosten von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt sind hoch. Die vom Bund erstellte Kostenstudie zeigt, dass die Kosten enorm sind, obwohl jene der Staatsanwaltschaften und der KESB in der Studie gar nicht erfasst sind. Die Auswirkungen von häuslicher Gewalt sind nachhaltig kostenintensiv und kommen den Staat teuer zu stehen.

Es fehlt sowohl an fachspezifischen Anlaufstellen wie an genügend finanziell gesicherten Plätzen in Frauenhäusern. In der heutigen Situation ist der Wohnort bzw. das dort zur Verfügung stehende Angebot ein Risikofaktor, der darüber entscheidet, ob es einer Frau längerfristig gelingt, aus der familiären Gewaltspirale hinauszukommen, oder eben nicht.

Die Rückfallquote bei Opfern und Tätern ist hoch, das Nachbetreuungsangebot für Opfer minim. Viele Frauen sistieren ihre Anzeigen und kehren zu ihren Männern zurück. Viele Männer sind Wiederholungstäter. Interventions- und Behandlungsprogramme werden weitgehend nicht umgesetzt. Begründet wird dies mit der mangelnden Motivation der Männer. Zum Vergleich sei folgende Frage erlaubt: Muss ein Verkehrsdelinquent auch zuerst das Motivationsseminar durchlaufen, bis er ins Fahrtraining geschickt wird? Unsere Antwort ist: Nein, er muss einfach gehen, sonst bekommt erhält er seinen Fahrausweis nicht zurück!

Es fehlt bis dato eine Präventionsarbeit, die allen Beteiligten – Frauen, Kindern und Männern, sowohl Opfern als auch Tätern – gerecht wird. Präventionsarbeit geschieht heute mehrheitlich auf Initiative von privater Seite und wird durch private Spenden finanziert. Bislang kann Prävention im Rahmen des eidgenössischen Opferhilfegesetzes nicht verrechnet werden. Sie ist jedoch gerade eine der wichtigsten und kostengünstigsten Investitionen, die sich für alle Beteiligten auszahlt. Die Vermittlung von Haltungen und Werten, von Normen und Gesetzen wird hoch gewertet, nur wenn diese eingehalten werden, kann eine Gemeinschaft funktionieren. Dies gilt auch für Werte, die für das Zusammenleben innerhalb der Familie und zwischen Mann und Frau ihre Gültigkeit haben, unabhängig von Geschlecht, Religion und/oder sozialer und geografischer Herkunft. Umso wichtiger ist es, dass die Schweiz diese Vorbildfunktion auch im Bereich Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt unmissverständlich und flächendeckend wahrnimmt. Das bedeutet, ein besonderes Augenmerk auf die fragile Schnittstelle zwischen privatem und öffentlichem Interesse zu werfen. Die Prävention von häuslicher Gewalt soll kantonsüberschreitend schweizweit verbindlich gültige Grundpfeiler setzen.



Das Potential von bereits entwickelten Modulen zum Thema Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt liegt ungenutzt brach. Es wäre ein Leichtes, die bereits vorliegenden Best-Practices-Beispiele aus einigen Kantonen kostengünstig zur Verfügung zu stellen. Die Weiterentwicklung von gemeinsam definierten Qualitätsansprüchen auf gesamtschweizerischer Ebene ist einer weltweit friedensstiftenden Demokratie würdig. Ebenso selbstverständlich sollte das fachliche Controlling von allen involvierten Fachstellen und Behörden sein.

Last but not least ist zu bedenken, dass Gewalt keine Kantonsgrenzen kennt. Es ist dringend notwendig in der föderalistisch ausgeprägten Schweiz, die Koordination auf allen relevanten Ebenen zu verbessern wie Waffen- und Strafregister, Fragen zum Datenschutz, Ahndung von Straftaten, Überwachung von Straf- und Gesetzesmassnahmen, konsequente Ahndung von geschlechtsspezifischer Gewalt unabhängig von Alter, Berufs- und Schichtzugehörigkeit, nationalem oder kulturellem Hintergrund.

Zusammenfassend halten wir fest: Das rechtzeitige Intervenieren bei Straftatbeständen ist immer wichtig, im Kontext von häuslicher Gewalt und Gewalt gegen Frauen jedoch besonders entscheidend. Denn sehr zu oft geht es dabei um Leben und Tod. Auch unsere Gesellschaft läuft Gefahr, sich an Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt zu gewöhnen, sprich wegzuschauen. Das darf nicht sein – weder auf der Strasse noch zu Hause, weder bei inländischen noch ausländischen Männern, noch bei gewaltausübenden Frauen. Deshalb braucht die Schweiz diese Konvention. Denn unser Land muss mehr tun gegen Gewalt an Frauen und häusliche Gewalt. Die Konvention bietet dazu ein gutes Instrument auf allen Ebenen.

Abschliessend danken wir Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Andrea Stadler
Präsidentin des Stiftungsrates

Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationales Strafrecht
3003 Bern

Elektronische Übermittlung an: anita.marfurt@bj.admin.ch

Zürich, 28. Januar 2016

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga
Sehr geehrte Frau Marfurt
Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne beteiligt sich die Frauenzentrale Zürich am Vernehmlassungsverfahren zur Istanbul-Konvention.

Die 1914 gegründete Frauenzentrale Zürich unterstützt, vertritt und vernetzt die Anliegen von Frauen in Arbeitswelt, Politik und Gesellschaft. Die Frauenzentrale Zürich hat als parteipolitisch und konfessionell unabhängiger Dachverband rund 130 Kollektivmitglieder (u.a. Stiftung Frauenhaus Zürich, Frauenberatung sexuelle Gewalt und FIZ) und 1'400 Einzelmitglieder. Die Frauenzentrale Zürich hat in den letzten Jahren mehrere Kampagnen gegen häusliche Gewalt lanciert, die auf grosse Beachtung gestossen sind (zum Beispiel

<https://www.youtube.com/watch?v=eQu9lutO9cc&feature=youtu.be> und

<https://www.youtube.com/watch?v=OVGVHqMiwK8>).

Die Zürcher Frauenzentrale befürwortet den vorliegenden Entwurf. Sie hält dafür, die Istanbul-Konvention möglichst rasch zu ratifizieren.

Die Istanbul-Konvention setzt ein wichtiges Zeichen. Die Rechte, der Schutz und die Unterstützung der Opfer werden ins Zentrum gerückt.

Wir begrüssen den geschlechtsspezifischen Ansatz, sind doch Frauen überproportional von Gewalt betroffen. Gewalt gegen Frauen hat als geschlechtsspezifische Gewalt strukturellen Charakter.

Zu den gesetzlichen Grundlagen:

Die gesetzlichen Regelungen in der Schweiz genügen weitgehend den Anforderungen der Istanbul-Konvention. Der Kanton Zürich hat ein fortschrittliches Gewaltschutzgesetz, das verschiedene Schutzmassnahmen (Wegweisung, Betretungsverbot, Kontaktverbot) vorsieht.

Handlungsbedarf sehen wir vor allem beim Strafrecht. Gemäss Art. 55a StGB kann das Strafverfahren bei (leichterer) Gewalt in Paarbeziehungen eingestellt werden. Eine Fortsetzung des Verfahrens gegen den Willen des Opfers ist gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ausgeschlossen. Wir erachten es als nicht sinnvoll, den Ausgang des Verfahrens allein von der Erklärung des Opfers abhängig zu machen. Die Erfahrung zeigt, dass Opfer oft unter grossem Druck stehen. Teilweise wird er vom (ehemaligen) Partner ausgeübt. Manchmal geben auch die Strafverfolgungsbehörden dem Opfer zu verstehen, dass sie das Verfahren nicht wieder an die Hand nehmen möchten. Es gilt hier, das Opfer von der Verantwortung für die Sistierung, Wiederaufnahme oder Einstellung des Verfahrens zu entlasten. Dieser Entscheid muss bei den Strafverfolgungsbehörden liegen. Das von der Istanbul-Konvention durchgehend geforderte Offizialprinzip trägt den Interessen des Opfers ohne Zweifel besser Rechnung als die geltende Regelung in Art. 55a StGB.

Zur Durchsetzung des Rechts:

Die Schaffung der rechtlichen Grundlagen zum Schutz von Frauen vor Gewalt ist wichtig, aber nicht ausreichend. Ebenso wichtig ist die Durchsetzung. Handlungsbedarf besteht auch auf gesellschaftspolitischer Ebene. Es geht um die Haltung, dass Gewalt gegen Frauen nicht toleriert, dass sie bekämpft und verfolgt wird. Es handelt sich hierbei um elementare Frauenrechte, die unabhängig von Religion, Kultur und Tradition gelten müssen. Religion, Kultur,

Tradition, Bräuche und „Ehre“ dürfen nicht als Rechtfertigung für Straftaten angesehen werden. Ebenso wenig geht es an, unter Hinweis auf kulturelle, religiöse, soziale und traditionelle Normen die Grundrechte von Frauen zu beschneiden.

Ein Opfer muss sich darauf verlassen können, dass seine Rechte durchsetzbar sind und es dabei unterstützt wird. Hier besteht in der Praxis Verbesserungspotential. Wenn einem Opfer von sexueller Belästigung vom Gericht vorgehalten wird, wegen einer Bagatelle die Justiz zu belasten, ist es nicht verwunderlich, wenn Opfer sich scheuen, Strafantrag zu stellen. Verzichtet die Staatsanwaltschaft bei einem erstinstanzlichen Freispruch (oft aus nicht nachvollziehbaren Gründen) auf eine Berufung, wird das Opfer gezwungen, das Urteil allein weiterzuziehen, mit dem Risiko, kosten- und entschädigungspflichtig zu werden. Opferschutz sieht anders aus. Hemmnisse, die das Opfer davon abhalten, Anzeige zu erstatten oder das Strafverfahren durchzuziehen, müssen beseitigt werden.

Dass die Anzeigequote bei sexuellen Übergriffen und bei häuslicher Gewalt in der Schweiz tief ist, erstaunt deshalb nicht. Entsprechend wichtig sind Sensibilisierungsprogramme, die Aus- und Fortbildung von Berufsleuten und die Vernetzung. Mit diesen Massnahmen ist im Kanton Zürich im Bereich Häusliche Gewalt in den letzten Jahren viel erreicht worden.

Zu den Schutzunterkünften:

Die Vertragsstaaten werden in Artikel 23 des Entwurfs verpflichtet, geeignete, leicht zugängliche Schutzunterkünfte für Opfer in ausreichender Zahl einzurichten.

Für die Einrichtung der Schutzunterkünfte sind die Kantone zuständig. Das Angebot in den Kantonen ist sehr unterschiedlich. Das führt dazu, dass der Wohnort ein Risikofaktor ist. Kantone mit einer ungenügenden Anzahl Plätze sind in die Pflicht zu nehmen, ungeachtet der föderalistischen Strukturen.

Ausgehend von der Empfehlung, nämlich einen Platz pro 10'000 Einwohnerinnen und Einwohner bereit zu stellen, dürften in der Schweiz fast 500 Plätze fehlen. Die Schaffung von weiteren Schutzunterkünften wird zu Kostenfolgen für die Kantone führen. Dieses Defizit ist mit entsprechenden Kostenfolgen zu Lasten der Kantone zu beheben.

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen.

Freundliche Grüsse

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'A. Gisler'.

Andrea Gisler, Präsidentin

Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internat. Strafrecht
3003 Bern

Bern, 18. Dezember 2015

Stellungnahme zum Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt (Istanbul-Konvention)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Frau Marfurt, sehr geehrte Damen und Herren

Die Föderation Schweizer Psychologinnen und Psychologen FSP ist mit rund 7'400 Mitgliedern der grösste Berufsverband von Psycholog(inn)en und Psychotherapeut(inn)en in der Schweiz. Viele von ihnen unterstützen Personen, die Opfer von Gewalttaten geworden sind und tun alles in ihrer Macht stehende, um weitere Gewaltanwendungen von Tätern zu verhindern. Nicht nur aus diesem Grund sind wir interessiert an Vorlagen, welche Gewalt bekämpfen.

Auch wenn wir die Grundzüge des Übereinkommens und dessen Zielsetzung, nämlich auf diesem wichtigen Gebiet die nationalen Gesetzgebungen im europäischen Raum und darüber hinaus zu harmonisieren, die Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt auf einem europaweit vergleichbaren Standard zu verhüten und zu verfolgen und die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen den Vertragsstaaten zu intensivieren und zu vereinfachen unterstützen, können wir aufgrund knapper Ressourcen leider nicht im Detail dazu Stellung nehmen.

Wir bedanken uns nochmals für die Möglichkeit zur Stellungnahme und stehen Ihnen, sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren, für allfällige Fragen selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

Yvik Adler
Co-Präsidentin FSP

Dolores Krapf
Geschäftsleiterin a.i.

Stellungnahme vom Fachverband Gewaltberatung Schweiz

Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt vom 11. Mai 2011 (Istanbul-Konvention)

Bern, am 25. Januar 2016

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Fachverband Gewaltberatung Schweiz FVGS, Dachorganisation von Institutionen und Fachpersonen im Bereich Gewaltberatung, hat die Ehre Ihnen seine Stellungnahme zur Istanbul-Konvention zukommen zu lassen. Der FVGS fördert die professionelle Beratung von Tatpersonen häuslicher Gewalt und unterstützt den Austausch unter den Institutionen auf nationaler und internationaler Ebene, indem er Weiterbildungsveranstaltungen und Vernetzungstreffen organisiert, statistische Grundlagen aufbereitet sowie Empfehlungen für eine qualifizierte Gewaltberatung abgibt.

1. Grundsätzliches

Der FVGS begrüsst die Ratifikation der Konvention durch die Schweiz, wodurch die Basis für die Verbesserung des Schutzes von Gewaltopfern gelegt werden kann, wie es auch durch den Vorentwurf zu den Anpassungen von Art. 28b ZGB und Art. 55a StGB spezifiziert wird. Ebenfalls begrüsst der FVGS, dass in der Präambel und in Art. 2 Abs. 2 Istanbul-Konvention festgehalten wird, dass sowohl Frauen wie Männer Opfer von häuslicher Gewalt sein können und dass die Gewalt in Form von körperlichen, sexuellen, psychischen oder wirtschaftlichen Handlungen vorkommen kann (Art 3b Istanbul-Konvention).

2. Zu den vorgeschlagenen Änderungen

Allgemeines

Die Arbeit mit Tatpersonen häuslicher Gewalt ist ein zentraler Pfeiler für die Verbesserung des Opferschutzes. Verschiedene Studien bestätigen¹ erst wenn

¹ Z.B. Social Insight, Juni 2014 «Der Polizist ist mein Engel gewesen. Sicht gewaltbetroffener Frauen auf institutionelle Interventionen bei Gewalt in Ehe und Partnerschaft», S. 277ff; Infras, November 2014 „Ist- und Bedarfsanalyse Frauenhäuser

Tatpersonen effektiv zur Verantwortung gezogen werden, ist eine nachhaltige Prävention und Bekämpfung häuslicher Gewalt möglich. Demnach beinhalten Massnahmen für die Tatpersonen sowohl deren konsequente Inverantwortungnahme wie auch die Abstimmung der Massnahmen auf die unterschiedlichen Gewaltformen. In dieser Hinsicht begrüssen wir Art 16 Abs. 1 Istanbul-Konvention, welcher fordert, dass Programme zur Verhinderung von wiederkehrenden Straftaten eingerichtet oder unterstützt werden. Die Mitglieder des FVGS übernehmen genau diese Aufgabe und decken das Angebot in fast allen Kantonen ab (ausgenommen in den Kantonen Jura, Schaffhausen und Wallis).

Erläuternder Bericht, Kapitel 2.2.2

Im Kapitel 2.2.2 erläuternder Bericht zu Art. 8 Istanbul-Konvention fehlt im 3. Abschnitt die Information, dass die Arbeit mit Tatpersonen häuslicher Gewalt ebenfalls in den Kompetenzbereich der Kantone fällt. Wir bitten Sie diese Präzision einzufügen („In der Schweiz fallen namentlich die Strafverfolgung, die Opferhilfe, der Opferschutz, die Arbeit mit Tatpersonen häuslicher Gewalt und die Bereitstellung von Schutzunterkünften für Gewaltopfer in den Kompetenzbereich der Kantone“).

Im Rahmen vom Artikel 8 Istanbul-Konvention verpflichten sich die Vertragsparteien, angemessene finanzielle und personelle Mittel für die entsprechenden Programme und Massnahmen bereitzustellen. Im erläuternden Bericht (Kap. 2.2.2) wird festgestellt, dass die Grundanforderung diesbezüglich durch die Schweiz erfüllt wird. Dieser Feststellung ist entgegen zu halten: nur fünf Kantone bieten ein spezifisches Lernprogramm für Tatpersonen an, und Beratungsstellen für gewaltausübende Personen verfügen in den wenigsten Fällen über eine gesicherte Finanzierungsgrundlage. Der FVGS spricht sich für eine kantonale oder regionale Harmonisierung und Professionalisierung dieser Angebote aus. Dies gilt auch in Bezug auf die Zusammenarbeit zwischen den Lernprogrammen / Beratungsstellen und behördlichen Institutionen (wie Polizei, Justiz, Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde und Opferberatungsstellen) und einer Sicherstellung deren Finanzierung, damit Leistungen bedarfsgerecht angeboten werden können.

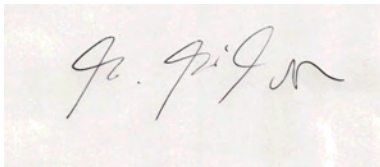
Die Finanzierungsgrundlage vom FVGS ist ebenfalls davon betroffen. Eine Ausführungsverordnung ist basierend auf Art. 386 StGB einzuleiten, damit die Leistungen vom FVGS (u.a. Weiterbildung von Fachpersonen, Vernetzungsarbeit, Datenerhebungen) gewährleistet bleiben können.

Erläuternder Bericht, Kapitel 2.3.5

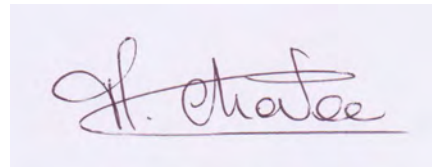
Sollte das Postulat 14.3417 Feri «Häusliche Gewalt durch konsequente Inverantwortungnahme der gewaltausübenden Person stoppen» vom Nationalrat

angenommen werden, ist der FVGS gerne bereit, bei den damit einhergehenden Arbeiten mitzuwirken.

Wir danken für die Möglichkeit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Hinweise. Für Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.



Marc Milder
Co-Präsident FVGS



Mathilde Chevé
Co-Präsidentin FVGS

Adresse für Fragen auf Deutsch

M. Marc Mildner
Co-Präsident FVGS
Tel. 079 741 17 00
E-Mail marc.mildner@ji.zh.ch

Prise de Position de l'APSCV

Convention du 11 mai 2011 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)

Berne, le 25 janvier 2016

Madame, Monsieur

L'association professionnelle suisse de consultations contre la violence APSCV, organisation faîtière des institutions et des spécialistes travaillant dans le domaine des consultations contre la violence, a le plaisir de vous adresser sa prise de position concernant la Convention d'Istanbul. L'APSCV entend promouvoir le travail des professionnels avec les auteur-e-s de violences domestiques, soutenir les échanges entre les institutions et défendre leurs intérêts aux échelons national et international. Pour ce faire, elle organise des séances de formation continue et des rencontres favorisant le réseautage. De plus, elle prépare des bases statistiques et des recommandations en faveur de consultations contre la violence réalisées par des personnes qualifiées.

1. Introduction

L'APSCV salue la ratification de la Convention par la Suisse, qui permet de poser les bases pour l'amélioration de la protection des victimes de violence, tel que c'est mentionné dans l'avant-projet concernant les modifications des articles 28b du Code civil et de l'art. 55a du Code pénal. L'APSCV salue également le fait qu'il est spécifié dans le préambule ainsi que dans l'art. 2, 2^{ème} paragraphe de la Convention d'Istanbul, que les femmes comme les hommes peuvent être victimes de violence familiale et que la violence peut se produire sous la forme d'actes physiques, sexuels, psychiques ou économiques (Art. 3b Convention d'Istanbul).

2. Concernant les propositions de modification

Le travail avec les auteur·e·s de violence familiale est un pilier central pour l'amélioration de la protection des victimes de violences. Différentes études¹ attestent qu'une prévention durable et une lutte efficace de violences familiales n'est réalisable que si les auteur·e·s sont mis devant leur responsabilité de manière effective. Concrètement cela implique que les mesures d'accompagnement des auteurs prévoient leur prise de responsabilité ainsi que l'adaptation des programmes aux différentes formes de violence. De ce fait, nous nous félicitons du fait l'article 16, 1^{er} paragraphe de la Convention d'Istanbul requière la mise en place et le soutien de programmes visant à éviter le retour de la violence. Les membres de l'APSCV assument cette tâche et offrent ce service dans quasiment tous les cantons Suisse (excepté les cantons Jura, Schaffhouse et Valais).

Rapport explicatif, chapitre 2.2.2

Au chapitre 2.2.2 du rapport explicatif concernant l'article 8 Convention d'Istanbul, – nous vous prions d'ajouter au 3^{ème} sous-paragraphe que le travail avec les auteurs de violences familiales est également de la responsabilité des cantons (« En Suisse, la poursuite pénale, l'aide aux victimes, la protection des victimes, le travail avec des auteur·e·s de violence domestique et la mise en place de lieux d'hébergement pour les victimes de violences relèvent de la compétence des cantons »).

Dans le cadre de l'article 8 de la Convention d'Istanbul, les partenaires contractuels s'engagent à mettre à disposition les moyens financiers et personnels adéquats afin d'assurer la mise en place de programmes et de mesures. Dans le rapport explicatif (chapitre 2.2.2) est mentionné que ce point est assuré en Suisse.

Nous tenons à apporter l'objection suivante: seuls cinq cantons offrent des groupes de parole pour les auteur·e·s et les centres de consultation disposant d'une base financière stable constituent une minorité. L'APSCV se prononce en faveur d'une harmonisation cantonale et régionale de ces offres et de leur professionnalisation, y compris concernant le travail de complémentarité à assurer entre les offres de consultation, les groupes de parole et les institutions administratives (telle que police, justice, Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte et des services de consultation pour les victimes) ainsi que d'assurer la base financière afin que les offres adéquates puissent être proposées.

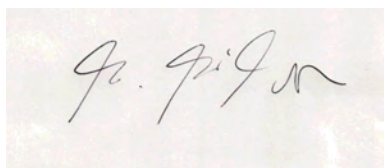
La base de financement de l'APSCV est également concernée. La mise en place d'une ordonnance d'application à la base de l'Art. 386 du code pénal est nécessaire afin que les prestations de l'APSCV telles que mentionnées en introduction, puissent continuer d'être assurées.

¹ Par exemple Social Insight, de Juin 2014 «Der Polizist ist mein Engel gewesen. Sicht gewaltbetroffener Frauen auf institutionelle Interventionen bei Gewalt in Ehe und Partnerschaft», p. 277s; Infras de novembre 2014 „Maison d'accueil pour femmes en Suisse: analyse de la situation et des besoins“, p. 70s; Social Insight d'avril 2015 „Evaluation Umsetzung und Wirkung von Art. 28b ZGB“, p. 74s.

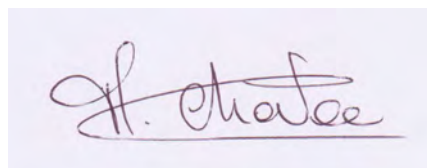
Rapport explicatif, chapitre 2.3.5

Si le postulat 14.3417 Feri « Placer systématiquement les auteurs de violences domestiques devant leurs actes pour les amener à changer » était adopté par le Conseil national, l'APSCV se recommande pour contribuer aux travaux associés.

Nous vous remercions de la possibilité donnée de prendre position et nous remercions par avance de la prise en compte des points de modification que nous souhaiterions voire apportés au texte et mentionnés ci-dessus. Nous restons à votre disposition pour toute question.

A handwritten signature in dark ink on a light-colored background, appearing to read 'M. Mildner'.

Marc Mildner
Co-Président APSCV

A handwritten signature in dark ink on a light-colored background, appearing to read 'M. Chevée'.

Mathilde Chevée
Co-présidente APSCV

Adresse pour toute question en français

Mme Mathilde Chevée
Co-présidente APSCV
Tel. 078 685 30 83
E-Mail mathilde.chevee@gmail.com



humanrights.ch

Hallerstrasse 23, CH-3012 Bern, Telefon ++41 31 302 01 61
info@humanrights.ch, www.humanrights.ch

Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationales Strafrecht
3003 Bern

Bern, 29. Januar 2016

Vernehmlassung betreffend die Genehmigung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Einladung zur Vernehmlassung und nehmen gerne wie folgt Stellung zur Frage, ob die Ratifizierung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) genehmigt werden soll.

Als Organisation, die sich für die Anerkennung und Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz einsetzt, befürworten und begrüssen wir die Ratifizierung der Istanbul-Konvention. Die Konvention verankert, wie auch im Vernehmlassungsbericht hervorgehoben wird, einen ganzheitlichen und globalen Ansatz bei der Prävention und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt und stellt die Rechte des Opfers ins Zentrum der Bemühungen. Mit der Ratifizierung wird die Bekämpfung von Gewalt als Daueraufgabe anerkannt und damit garantiert, dass die Effektivität der von der Schweiz getroffenen Massnahmen laufend überprüft und verbessert wird. Die Ratifizierung bietet sodann die Gelegenheit, in einen internationalen Dialog mit den anderen Mitgliedern der Konvention und insbesondere mit dem Überwachungsgremium GREVIO einzutreten und von den Erfahrungen anderer Länder zu profitieren.

Im Einzelnen:

Humanrights.ch begrüsst, dass die Konvention für *alle* Opfer von Gewalt, unabhängig von ihrem Geschlecht, anwendbar erklärt wird (gemäss Art. 2 Abs. 2 I.-K.). Gemäss Artikel 4 sind die Verpflichtungen aus der Konvention ohne Diskriminierung „insbesondere wegen des biologischen oder sozialen Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt, der sexuellen Ausrichtung, der Geschlechtsidentität, des Alters, des Gesundheitszustands, einer Behinderung,

des Familienstands, des Migranten- oder Flüchtlingsstatus oder des sonstigen Status“ sicherzustellen (Art. 4 Abs. 3 I.-K.). Die Vorkehren der Schweiz zur Umsetzung der Konvention haben sich damit nicht nur auf Frauen und Männer sowie Mädchen und Knaben, sondern auch auf Trans- und Zwischengeschlechtspersonen zu fokussieren. Ebenfalls hat die Schweiz sicherzustellen, dass ausländische Personen – Migrantinnen, Flüchtlinge und Asylsuchende – derselbe Schutz und alle Rechte der Konvention vollumfänglich garantiert werden.

Ebenso begrüssen wir die Schaffung einer Koordinationsstelle (gemäss Art. 10 I.-K.) beim Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) im Fachbereich Häusliche Gewalt, die aufgrund ihrer langjährigen Erfahrung als besonders geeignet erscheint.

Umsetzung der Istanbul-Konvention durch die Kantone?

Die Umsetzung der Istanbul-Konvention fällt in weiten Bereichen (Strafverfolgung, Opferhilfe, Opferschutz) in den Aufgabenbereich der Kantone. Wenn auch davon ausgegangen wird, dass das Bundesrecht in weiten Teilen die Vorgaben der Konvention erfüllt, scheint doch sehr fraglich, ob in allen Kantonen eine adäquate und konsequente Umsetzung dieser Vorgaben garantiert wird.

Fraglich ist vor allem, ob die Kantone genügend Schutzunterkünfte (Art. 23 I.-K.) für alle Opfergruppen bereitstellen bzw. entsprechende Einrichtungen finanziell unterstützen. Gefordert ist dabei nicht nur das alleinige Bereitstellen von Räumen, sondern eine damit einhergehende Garantie einer professionellen Begleitung und Betreuung, welche den Opfern dabei hilft, neue Perspektiven zu entwickeln und sich aus der Gewaltsituation dauerhaft zu befreien. Wir begrüssen und unterstützen deshalb das angekündigte Vorhaben, die Situation hinsichtlich des Angebots an Schutzräumen umfassend abzuklären.

Vorbehalte

Schliesslich erlauben wir uns noch einige Bemerkungen zu den vorgeschlagenen Vorbehalten. Die Schweiz schlägt vier Vorbehalte vor: zwei zu Art. 44 (Gerichtbarkeit) und je einer zu Art. 55 (Verfahren auf Antrag und von Amtes wegen im Falle von Vergehen) und Art. 59 (Aufenthaltstatus ausländischer Opfer).

Gemäss Art. 78 und 79 können Vorbehalte nur zu bestimmten Bestimmungen und lediglich für fünf Jahre angebracht werden. Nach Ablauf der fünf Jahre erlöschen sie, sofern sich der Mitgliedsstaat nicht dazu äussert, ob und warum er sie aufrechterhalten will. Die Schweiz wird nach fünf Jahren also begründen müssen, weshalb ein Vorbehalt immer noch notwendig ist. Die Begründung dafür wird vom Überwachungsgremium der Istanbul-Konvention GREVIO geprüft. Wir gehen daher davon aus, dass Bemühungen ergriffen werden, um die Vorbehalte baldmöglichst zurückzuziehen zu können.

Auszugehen ist demnach, dass die Schweiz die Strafbarkeit für im Ausland begangene sexuelle Gewalttaten gegen Erwachsene (Art. 36 I.-K.), Zwangsabtreibung und Zwangssterilisation (Art. 39 I.-K.) regeln wird, wie sie es bereits beim Straftatbestand Zwangsheirat (Art. 181a StGB) und Genitalverstümmelung (Art. 124 StGB) getan hat. Im Bereich des Vorbehalts zu Art. 55 I.-K. sind entsprechende Bemühungen mit der Vorlage „Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen“, die sich zurzeit ebenfalls im Vernehmlassungsstadium befindet, an die Hand genommen worden. Humanrights.ch begrüsst eine Neuregelung der Einstellungspraxis gemäss Art. 55a StGB, welche die Vorgaben der Istanbul-Konvention erfüllt und die heutige bestehende weitgehende Straflosigkeit der Täter und Täterinnen beseitigen hilft.

Problematisch erscheint uns der Vorbehalt zu Art. 59 I.-K, welcher u.a. einen selbständigen Aufenthaltstitel für ausländische Opfer von häuslicher Gewalt fordert. Die Schweiz behält sich hier das Recht vor, Art. 59 «teilweise nicht anzuwenden». Gemäss Ausländergesetzgebung

haben Ehegatten und Konkubinatspartner und -partnerinnen von Jahres- und Kurzaufenthalten sowie von vorläufig aufgenommenen Personen, die Opfer von Gewalt in der Beziehung sind, bei Auflösung der Beziehung keinen Rechtsanspruch auf ein eigenständiges Aufenthaltsrecht. Dies wird seit längerem kritisiert, denn die Regelung verhindert, dass sich alle ausländischen Opfer von häuslicher Gewalt an die Behörden wenden, um den nötigen Schutz zu erhalten. Es ist zu hoffen, dass hier bald eine konventionskonforme Lösung gefunden wird. Angesichts der beschlossenen Regelungen zur Umsetzung der Ausschaffungsinitiative und dem ungewissen Ausgang der bevorstehenden Abstimmung über die sog. Durchsetzungsinitiative stellt sich das Problem für Personen ohne selbständigen Aufenthaltstitel verstärkt: Die Gefahr, dass die Opfer – in der Mehrheit Frauen und Kinder – im Falle einer Verurteilung des Ehegatten oder des Partners bzw. der Partnerin mitausgewiesen werden, steigt.

In diesem Sinne bedanken wir uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben

mit freundlichen Grüßen



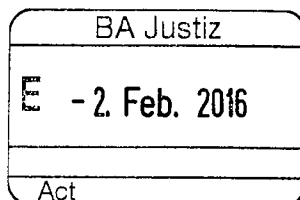
Christina Hausammann
Co-Geschäftsleitung

**INTERNATIONAL ALLIANCE OF WOMEN
ALLIANCE INTERNATIONALE DES FEMMES**

Jessika Kehl-Lauff
Salen 247
CH 9035 Grub
ojekehl@bluewin.ch

Januar 2016

BUNDESAMT FÜR JUSTIZ
Fachbereich Internationales Strafrecht
z.Hd. Frau Anita Marfurt
CH 3003 Bern
anita.marfurt@bj.admin.ch



Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention)
Vernehmlassungsverfahren

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga
Sehr geehrte Damen und Herren

L'Alliance Internationale des Femmes (AIF) hat als internationaler Dachverband von Frauenrechtsorganisationen den generellen Konsultativstatus beim Wirtschaftsrat der UNO seit 1947. Sie ist beim Europarat mit dem „participatory status“, bei der Arabischen Liga und der Afrikanischen Union mit Beobachterstatus, bei der Europäischen Union mittels der Europäischen Women's Lobby und bei verschiedenen Institutionen und Agenturen der UNO vertreten: so sind ständige Repräsentantinnen auch in New York, Wien, Paris, Rom, Strassburg, Nairobi, Bangkok und Genf akkreditiert. Der Sitz der AIF befindet sich seit dem entsprechenden Entscheid des dreijährigen Weltkongresses 2013 in der Lincoln's Inn in London in Genf, wo die Organisation auch als gemeinnützig anerkannt wurde. Seit demselben Jahr habe ich die Ehre, als Vizepräsidentin unsere Organisation in Absprache mit der Präsidentin Joanna Manganara / Griechenland, zu vertreten.

Mit einem demokratischen Entscheid am Weltkongress 2013 wurde auf Antrag der Repräsentantin beim Europarat, Frau Anje Wiersinga / Niederlande, entschieden, dass die Ratifizierung und Umsetzung des Übereinkommens zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, das einen wichtigen Schritt innerhalb des internationalen Rechtssystems bedeutet, von allen nationalen Mitgliederorganisationen unterstützt werden soll.

Bereits während dem Kampf für das Frauenstimmrecht und vermehrt später bei der Umsetzung der Forderungen für eine gleichwertige Beteiligung von Frauen bei politischen und wirtschaftlichen Entscheidungen und für die Gleichstellung im Alltag mussten unsere Mitgliedorganisationen und deren Mitglieder feststellen, dass sich die grösste Gefahr in staatlich geduldeter, manchmal religiös geforderter physischer und psychisch ausgeübter Gewalt gegen Frauen und Mädchen manifestierte und bedauerlicherweise bis heute manifestiert. So wurde im Jahr 2014 festgestellt, dass auch in den Mitgliedländern der Europäischen Union jede dritte Frau nach dem Alter von 15 Jahren physische und / oder sexuelle Gewalt erlebt hat. Diese Ziffer wurde global bestätigt.

Es ist daher eine grosse Freude, dass auch die schweizerische Eidgenossenschaft als Mitglied des Europarates die Istanbul-Konvention am 11. September 2013 unterzeichnet und uns zur Vernehmlassung zum Vorentwurf eingeladen hat.

Im vom BA für Justiz erstellten erläuternden Bericht zeigt sich, dass die meisten Forderungen bereits im schweizerischen Rechtssystem verwirklicht sind. Die aufgrund von der Verletzung von Strafrechtsbestimmungen notwendige Verfolgung einer Täterschaft ist in der Schweiz mit gesicherten Justizverfahren gut geregelt.

Auch wenn somit bei den schweizerischen Rechtsverhältnissen von einer sehr guten Ausgangslage gesprochen werden kann, ist es auch der Schweizerischen Eidgenossenschaft nicht möglich, das Übereinkommen ohne Vorbehalte zu ratifizieren. Obwohl die AIF dies bedauert, insbesondere da dies eine Umsetzung des Übereinkommens auf kantonaler Ebene und möglicherweise auch innerhalb des Ausländerinnen- und Ausländergesetzes nicht befördern wird, sind wir gerne bereit, die Ratifizierung in der vorgeschlagenen Form vollumfänglich zu unterstützen. Wir hoffen, dass die notwendige zusätzliche Finanzierung trotz des „starken Frankens“ auf nationaler und kantonaler Ebene gefunden werden kann.

Die AIF dankt insbesondere dem BA für Justiz für den ausführlichen und lesenswerten Bericht vom Juni 2015, dessen Würdigung unter Punkt 1.3 unseren vollen Beifall findet.

Die AIF unterstützt den Bericht und erwartet die darauf gestützte Botschaft des Bundesrates mit Interesse.

Mit vorzüglicher Hochachtung
im Namen der IAW – AIF



Jessika Kehl-Lauff
Vizepräsidentin IAW-AIF

Eidgenössisches Justiz- und Poli-
zeidepartement EJPD
3003 B e r n

PDF und Word-Version per E-Mail
an:
anita.marfurt@bj.admin.ch

St. Gallen, 26. Januar 2016

Vernehmlassung zum Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt (Istanbul-Konvention)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 7. Oktober 2015 wurde die Vernehmlassung zum oben genannten Übereinkommen des Europarates eröffnet. Der Schweizerischen Sektion der Internationalen Juristenkommission (ICJ-CH), die sich für Fragen der Rechtsstaatlichkeit und in diesem Zusammenhang für den Schutz der Grundrechte einsetzt, ist es ein Anliegen, zu diesem menschenrechtlich und gleichstellungspolitisch wichtigen Europarats-Übereinkommen Stellung zu nehmen.

Mit der vorliegenden elektronischen Eingabe ist die gesetzte Frist (29.01.2016) gewahrt.

1. Allgemeine Bemerkungen

Sowohl Untersuchungen in der Schweiz wie auch in Europa – dort vor allem die vom FRA (European Union Agency for Fundamental Rights) in den Jahren 2010-2012 durchgeführte Befragung von gut 40'000 Frauen – haben gezeigt, dass geschlechtergeprägte Gewalt gegen Frauen in allen europäischen Ländern stark verbreitet ist. Ein verbindliches Instrument, das einen ganzheitlichen Ansatz zur Bekämpfung der Gewalt an Frauen und der (weiteren) häuslichen Gewalt einführt, ist in höchstem Masse zu begrüßen. Damit werden die Staaten – und mit dessen Ratifizierung auch die Schweiz – angehalten, diesem verletzenden und in jedem Fall entwürdigenden Phänomen, das schwere Missachtungen der Persönlichkeit enthält und Ungleichverhältnisse (vor allem im Geschlechterverhältnis) zementiert, wirkungsvoll den Kampf anzusagen. Eine solche Aufgabe gehört zum Rechtsstaat, in dem alle Personen gleichen Respekt und Schutz verdienen. Die ICJ-CH begrüsst deshalb die Ratifikation der Istanbul-Konvention aus *menschenrechtlicher* und

rechtsstaatlicher Sicht und zeigt sich befriedigt, dass der Bundesrat sich zu diesem Schritt entschlossen hat.

Gewalt an Frauen und andere häusliche Gewalt ist sodann noch in einen weiteren Zusammenhang zu stellen: Wir wissen, dass für die Schweiz jedes Jahr viele Millionen Schweizer Franken Kosten entstehen, um die Folgen von Gewalt zu bewältigen.¹ Auch dieser *volkswirtschaftliche* Aspekt lässt die hier in die Vernehmlassung geschickte Konvention als höchst wünschenswert erscheinen. Ebenso ist zu bedenken, dass Gewalt im häuslichen Kontext nicht zu unterschätzende *gesellschaftliche* Auswirkungen hat, indem Kinder, die in Gewaltverhältnissen aufwachsen, häufiger als andere sozial auffällig und selber gewalttätig werden. Auf diese Zusammenhänge wird, soweit angezeigt, zurückgekommen.

Die in die Vernehmlassung geschickte Konvention ist mit ihren über 80 Artikeln sehr umfangreich. Wir beschränken uns deshalb auf wesentliche Bemerkungen.

2. Zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 1 Abs. 1 Zweck des Übereinkommens

Gemäss Art. 1 Abs. 1 lit. c und e zielt das Abkommen auf „umfassende politische und sonstige Massnahmen zum Schutz und zur Unterstützung aller Opfer von Gewalt“ bzw. einen „umfassenden Ansatz für die Beseitigung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt“. Diese sachlich in jeder Beziehung wertvolle Bestimmung muss dazu führen, dass der *Bund* eine führende Rolle in der Entwicklung von Politiken und in der Koordination übernimmt. Dies ist trotz und gerade in den gegebenen föderalistischen Verhältnissen von hoher Bedeutung. Es braucht dafür einen bewussten und gezielten Einsatz von Ressourcen des Bundes. Wir erwarten, dass diese in Nachachtung der Konvention denn auch bereit gestellt werden. Siehe dazu auch unten zu Art. 7.

Art. 4 Grundrechte, Gleichstellung, Nichtdiskriminierung

Die Schweiz kennt bis heute kein allgemeines Gleichstellungsgesetz, das auch ausserhalb des Arbeitsverhältnisses anwendbar wäre. Ein solches könnte Art. 4 Abs. 2 Istanbul-Konvention mehr Durchsetzungskraft verleihen. Immerhin stellen wir mit Befriedigung fest, dass mit einer parallel, aber unabhängig konzipierten Vorlage zumindest der personenrechtliche und der strafrechtliche Schutz verbessert werden sollen (Entwurf eines BG über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen). Freilich bleibt noch einiges zu tun, worauf wir anschliessend hinweisen.

Art. 7 bis 10 Umfassende und koordinierte politische Massnahmen, finanzielle Mittel, Koordinationsstelle und Datensammlung/Forschung

Wie ausgeführt, wird besonders der Bund im Zusammenhang mit koordinativen Aufgaben gefordert sein (siehe oben zu Art. 1).

Kontinuierliche statistische und qualitative Erhebungen (Art. 10) sind für die Bekämpfung der Gewalt als häufig verstecktes Phänomen von zentralem Wert. Sinnvoll wäre in diesem Zusammenhang auch, dass – wie in Österreich geschehen – Parametern entwickelt werden, welche landesweit den Stand und die Verbesserung der Verhältnisse um Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt differenziert erfassen können. Solche Daten sind gerade unter föderalistischen Verhältnissen Voraussetzung für eine kohärente Politik. Sie unterstützen aber ebenfalls die For-

¹Gemäss den vom EBG veröffentlichten Zahlen belaufen sich die tatsächlich getätigten Ausgaben sowie die Produktivitätsverluste (tangible Kosten) für Gewalt in Paarbeziehungen auf rund 164 bis 287 Millionen Franken pro Jahr, wobei darin eine Reihe von Kosten nicht erfasst sind. Eine ältere Untersuchung kam für die Schweiz auf rund 400 Millionen Franken pro Jahr.

schung, die die Politik sachgerecht alimentieren kann. Hier werden Anstrengungen notwendig sein und kreative Ansätze sind gefragt.

Kapitel III Prävention, Artikel 12-17

Prävention erachten wir als zentrales Gebot, da Gewalt nachträglich mittels strafrechtlicher Mitteln bis zu einem gewissen Grad kompensiert, aber nicht wirklich wieder gut gemacht werden kann. Wir fordern deshalb den Bund und die Kantone auf, die aus diesem Kapitel fliessenden Verpflichtungen in der Umsetzung *ernst zu nehmen*. Dies sollte umso leichter fallen, als sie direkt zu einer Verminderung der eingangs erwähnten volkswirtschaftlichen Kosten (S. 2 vorstehend, insbes. Fn. 1) führen. Ebenso scheint uns die hier besonders erwähnte *Zusammenarbeit mit den Institutionen der Zivilgesellschaft und der Medien* (Art. 13 und 17) überaus wichtig, weil in der Prävention vieles subtil abläuft und sich häufig nicht vom Staat „verordnen“ lässt. Die zu entwickelnden Politiken sollten deshalb zusammen und mittels Unterstützung der Zivilgesellschaft ausgearbeitet und umgesetzt werden.

Art. 16: Die Arbeit mit gewaltausübenden Personen, erachtet die ICJ-CH ebenfalls als wichtiges Element im Kampf gegen (häusliche) Gewalt. Es bestehen hier unbestreitbar bereits Strukturen und das EBG nimmt gewisse Koordination wahr. Dennoch sind wir überzeugt, dass spezialisierte Fachstellen, die mit gewalttätigen Personen arbeiten, noch nicht in ungenügender Zahl vorhanden sind. Auch in diesem Bereich sind die Anstrengungen zu verstärken, z.B. durch Anreizsystemen. Wir begrüssen die ausdrückliche Verpflichtung des Staates in Art. 16 und erwarten, dass in der Schweiz weitere Vorkehren in dieser Richtung getroffen werden.

Kapitel IV – Schutz und Unterstützung, Art. 18-28

Wo Prävention nicht oder nicht genügend greift, ist der Staat aus grund- und menschenrechtlicher Sicht zum Schutz der Betroffenen verpflichtet. Wir stellen uns deshalb voll und ganz hinter Art. 18, wobei angesichts der Besonderheit von Gewalt vor allem Abs. 3 und 4 nachgelebt werden muss.

Art. 19: Heute werden Informationen in sehr vielen Fällen von den Strafverfolgungsbehörden an die Opfer geliefert. So sehr wir diesen Umstand positiv werten, so ist doch zu beachten, dass es nicht dabei bleiben darf. Sonst läuft man Gefahr, dass die gewaltbetroffenen Personen nur im Fall eines Strafverfahrens ausreichend informiert werden. Dies ist aber mit Art. 18 Abs. 4 nicht kompatibel. Es ist deshalb eine aktive Informationspolitik auf allen tauglichen Ebenen unbedingt nötig und (weiter) zu entwickeln. Als positives Beispiel sei auf die Informationskampagne im Kanton Genf hingewiesen, wo breit und in allen Verkehrsmittel die Bevölkerung u.a. auf einen 24-Stunden-Gratistelefonnummer orientiert wird.

Art. 20: Zu den allgemeinen Hilfsdiensten (insbes. rechtliche und psychologische Beratung und Gesundheitsdiensten) verweist der Bericht auf das OHG. Wir anerkennen die grossen Verdienste des OHG. Allerdings ist zu beachten, dass dieses nur im Falle von *Straftaten* greift, d.h. in der Regel erst wenn die Folge der Gewalt eine gewisse objektivierbare (i.d.R. körperliche) Folge hat. Wir sind überzeugt, dass auch niederschwelligere Angebote eingeführt werden sollten. Zudem kann die Opferhilfe zwar psychologische, rechtliche und finanzielle Unterstützung bieten, wird aber in der Regel nicht in der Lage sein, bei der Ausbildung, Schulung und Arbeitssuche, wie von Art. 20 verlangt, zu unterstützen. Hierfür sind ebenfalls infrastrukturelle Voraussetzungen zu schaffen, evt. durch Revision des OHG.

Art. 22 und 26: Dass, wie der Bericht schreibt, die bestehenden (ambulant) Beratungsstellen v.a. der Frauenhäuser qualitativ den Anforderungen genügen, stellen wir nicht in Frage (wenn auch, wie Untersuchungen ergeben haben, grosse qualitative Unterschiede bestehen). Hingegen verweisen wir nachdrücklich darauf hin, dass die geografische Verteilung solcher Angebot sehr

unausgewogen ist. Wir erwarten, dass mit der einzuleitenden Politik (siehe unsere Bemerkungen zu Art. 1 und 7) die Schweiz künftig den europäischen Standards gemäss Istanbul-Konvention besser genügt. Das gilt besonders für psychosoziale Beratungen von Kindern (Art. 26).

Art. 23: ICJ-CH kann sich der Ausführung im Bericht, die Schweiz genüge Art. 23, *in keiner Weise anschliessen*. Es ist unbestritten, dass wir *viel zu wenig Plätze* in Frauenhäuser für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder haben und im internationalen Vergleich stark hinten nach hinken. Wie bereits erwähnt, ist sodann die geographische Verteilung unzulänglich; der Wohnort wird so zum Risikofaktor. Endlich ist hinlänglich bekannt, dass für längere Aufenthalte die Finanzierung oft ungesichert ist, weil die Hilfe nach OHG zeitlich beschränkt ist. Auch seit längerem bestehende und gut organisierte Frauenhäuser kommen immer wieder in finanziell prekäre Lagen und müssen durch Spenden (deren Eingang stets unsicher ist) über die Runden kommen. Dieser wichtige und gerade für häusliche Gewalt gegen Frauen und Kinder elementare Aspekt des grundrechtlichen Schutzes ist künftig besser sicher zu stellen, und ICJ-CH erwartet in Zukunft grössere entsprechende Anstrengungen der Schweiz. Andernfalls erreicht sie den von der Istanbul-Konvention geforderten europäischen Standard nicht.

Kapitel V Materielles Recht

Art. 34: Bekanntlich kennt die Schweiz keinen Straftatbestand für Stalking. Es ist zwar richtig, dass, wie der Bericht ausführt, einzelne Handlungen im Zusammenhang mit Stalking (Nachstellungen) strafrechtlich verpönt sind. Sie werden der Schwere der Verletzung, die auch unter der Strafrechtsschwelle liegende Belästigungen wegen ihrer Konstanz und ihrem Zusammenwirken zur Folge haben, nicht gerecht. Wir sind uns bewusst, dass bisher das Parlament dieses Erkenntnis nicht geteilt hat. Wir hoffen und erwarten trotzdem, dass neben den eingeleiteten zivilrechtlichen Verbesserungen mittelfristig ein griffiger Strafrechtstatbestand für Stalking geschaffen wird.

Zu den weiteren Artikeln unter diesem Kapitel haben wir keine besonderen Bemerkungen (zu Art. 44 siehe unsere Bemerkungen zu den Vorbehalten).

Art. 78 Vorbehalte

Vorbehalt zu Art. 44 Abs. 1 Bst. e: Dieser Vorbehalt wird damit begründet, dass das schweizerische Strafrecht an den Begehungsort anknüpft, ggf. an die Staatsangehörigkeit, aber nicht an den gewöhnlichen Aufenthaltsort. Der Bericht verweist auf eine grundsätzliche Diskrepanz zwischen der Istanbul-Konvention und dem schweizerischen System. Hierzu sind zwei Bemerkungen angezeigt:

- Zunächst ist darauf zu verweisen, dass das Bundesgericht in gewissen Fällen pragmatisch die Zuständigkeitsvoraussetzungen bejaht hat (ausdehnende Auslegung bzw. Lückenfüllung zur Vermeidung von negativen Kompetenzkonflikten, siehe BGE 141 IV 210 E. 5.2; 133 IV 171 E. 6.3). In diesen Fällen ist selbst ohne engen Bezug zur Schweiz die strafrechtliche Zuständigkeit bejaht worden. Insofern ist das schweizerische System nicht derart strikt, dass bei berechtigten Gründen eine andere Anknüpfung nicht möglich wäre.
- Sodann ist zu bedenken, dass die zulässigen Vorbehalte gemäss Istanbul-Konvention *vorübergehend* konzipiert sind (siehe dort Art. 79). Wenn wir auch im Moment ein gewisses Verständnis für den Vorbehalt haben (siehe dazu aber nachstehend unsere Bemerkungen), so wird sich die Schweiz im Zeitalter von Migration und Mobilität überlegen müssen, ob die heutigen strafrechtlichen Anknüpfungen noch in jedem Fall gerechtfertigt sind. Wir halten sodann dafür, dass in den Fällen, in denen sowohl *Opfer wie Täter den gewöhnlichen Aufenthalt in der Schweiz haben*, es gerechtfertigt ist, einen strafrechtlichen Schutz der Opfer bereit zustellen und insofern das StGB zu ändern.

Vorbehalt zu Art. 44 Abs. 3: ICJ-CH *bedauert sehr*, dass in der Schweiz auf die unbedingte Strafbarkeit bei Zwangssterilisation und Zwangsabtreibung (doppelte Strafbarkeit) durch diesen Vorbehalt verzichtet werden soll. Wir verweisen darauf, dass wir diese beiden Eingriffe als besonders schwere Verletzungen nicht nur der reproduktiven Selbstbestimmung, sondern auch der körperlichen und psychischen Integrität einer (jungen) Frau erachten. Wir fordern deshalb den Bundesrat auf, *auf diesen Vorbehalt zu verzichten*.

Vorbehalt zu Art. 55 Abs. 1: In diesem Zusammenhang stellt sich die ICJ-CH hinter die differenziertere Regelung in der Schweiz gegenüber derjenigen in der Istanbul-Konvention, insbesondere im Sinne der vorgesehenen Revision von Art. 55a StGB.

Finanzielle und personelle Auswirkungen (Bericht Nr. 3.1 und 3.2.)

Es schiene uns gerechtfertigt, wenn der Bericht bzw. die Botschaft klar auf die heute *hohen volkswirtschaftlichen Kosten* der (häuslichen) Gewalt hinweisen würde (siehe oben S. 2, insbes. Fn. 1). Sofern wir diese mit der Umsetzung der Istanbul-Konvention *auch nur um einen Viertel vermindern können, hat sich die Ratifikation und Umsetzung auch finanziell gelohnt*. Vor den dort zu erwartenden Zahlen scheinen die Ausführungen im Bericht über die direkten Kosten wenn nicht unvollständig, so zumindest bemühend.

3. Schlussbemerkung

- Grundsätzlich begrüsst ICJ-CH, dass dem Parlament die Ratifikation der Istanbul-Konvention vorgelegt wird.
- Wir sind überzeugt, dass die Umsetzung dieser Konvention dazu beitragen wird, unsägliches Leid vor allem von Frauen und Kindern zu vermeiden und/oder zu mildern.
- Wir möchten aber nachdrücklich darauf aufmerksam machen, dass dies nur zutrifft, wenn die Umsetzung auch besonnen und tatkräftig vom Bund wie von den Kantonen an die Hand genommen wird. Dazu gehört eine koordinierende Politik des Bundes, eine Verbesserung der statistischen Grundlagen und eine flächendeckende Wahrnehmung der Pflichten aus der Konvention, nicht zuletzt durch die Kantone.
- Nehmen Bund und Kantone die Verpflichtungen ernst, werden die heute enorm hohen volkswirtschaftlichen Kosten und die mit der Gewalt verbundenen gesellschaftlichen Probleme verringert werden können. Diese neben die menschenrechtliche Dimension tretenden Aspekte sollten gerade in einer Zeit, in der neben häuslicher Gewalt die Gewalt in der Öffentlichkeit sehr präsent ist, eine zusätzliche Motivation für die Ratifizierung sein. Es wäre angezeigt, wenn die Botschaft auch diese Argumente aufnehmen würde.
- Wir sind sodann überzeugt, dass auf den 2. Vorbehalt betreffend Zwangssterilisation und Zwangsabtreibung verzichtet werden sollte. Wir sind auch der Meinung, dass die gesetzlichen Grundlagen für den 1. Vorbehalt mittelfristig geändert werden müssen, so dass auch darauf verzichtet werden kann.

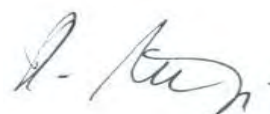
In diesem Sinn unterstützen wir die in die Vernehmlassung geschickte Vorlage.

Gerne nehmen wir an, dass Sie unsere Stellungnahme berücksichtigen.

Namens des Vorstandes und der Arbeitsgruppe



Dr. Eliane Menghetti
Präsidentin ICJ-CH



Prof. Dr. Regula Kägi-Diener

BA Justiz
E 28. Jan. 2016
Act

IKAGO

Interkantonale Arbeitsgemeinschaft der Geschädigten- und Opfervertretung

Bundesamt für Justiz
Frau Anita Marfurt
Fachbereich Internationales Strafrecht
Bundesrain
3003 Bern

Bern, 27. Januar 2016

Vernehmlassung zur Istanbul-Konvention

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die IKAGO bedankt sich für die Möglichkeit, zur Ratifizierung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) eine Vernehmlassungsantwort einreichen zu dürfen.

Sie finden das entsprechende Dokument in der Beilage. Wie gewünscht erfolgt sie elektronisch im pdf- und word-Format an anita.marfurt@bj.admin.ch.

Freundliche Grüsse



Franziska Schnyder

Vernehmlassung der IKAGO zum Bundesbeschluss über die Genehmigung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention)

Die IKAGO begrüsst die Ratifizierung der Istanbul-Konvention sehr. Das Ziel, Menschen vor Gewalt zu schützen und die Straflosigkeit der Täter und Täterinnen zu beenden, ist eines der Kernaufgaben des Staates.

Frauen werden häufig Opfer von Gewalt in ihren verschiedensten Formen. Diese Gewalt ist eine schwerwiegende Verletzung der Menschenrechte und Ursache sowie Konsequenz der Ungleichbehandlung von Frauen und Männern. Die Ratifizierung der Konvention unterstreicht den Willen des Staates, Menschen vor Gewalt zu schützen.

Häusliche Gewalt bewirkt, dass die Betroffenen keine privaten Rückzugsmöglichkeiten mehr haben und keinen Schutz in den eigenen vier Wänden finden. Es ist daher zu begrüßen, dass der Schutz vor häuslicher Gewalt auf alle Opfer ausgedehnt wird (Art. 2). Wesentlich ist auch, dass der Begriff „häusliche Gewalt“ umfassend definiert wird. Er beinhaltet nicht nur körperliche, sexuelle und psychische Gewaltformen, ausdrücklich erwähnt wird auch die wirtschaftliche Gewalt (Art. 3b).

Die umfangreiche Konvention sieht unter anderem Massnahmen in den Bereichen Prävention, Betreuung und Hilfe, dem Rechtsschutz in zivil- und strafrechtliche Verfahren und im Migrationsbereich vor.

Zur Kontrolle der Umsetzung der Konvention ist ein Monitoring und die Einrichtung einer internationalen Gruppe von unabhängigen Expertinnen und Experten - «Group of expert on action against violence against women and domestic violence» (abgekürzt: GREVIO) – vorgesehen. Das ist sehr wichtig, um der Konvention Nachachtung zu verschaffen. Die GREVIO kann, auch über die Beurteilung des Berichts einer Vertragspartei hinaus, generelle Empfehlungen für die Durchführung des Übereinkommens abgeben. Diese Empfehlungen haben sich bei der Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) auch in der Schweiz als wichtiges Instrumentarium für die Weiterentwicklung des Rechtsschutzes erweisen.

In der Zusammenschau der Istanbul-Konvention, des geplanten Bundesgesetzes über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen und der sich im Gange befindlichen Evaluation des Opferhilfegesetzes wird sich zeigen, ob und in welchen Bereichen weiterer Handlungsbedarf besteht.

Die Schweiz erwägt verschiedene Vorbehalte zur Istanbul Konvention zu machen. Nicht die Konvention an sich ist Vernehmlassungsthema, sondern die von der Schweiz vorgesehenen Vorbehalte. Dazu nimmt die IKAGO wie folgt Stellung:

Zum Vorbehalt zu Art. 44 Abs. 1 Bst. e (Anknüpfung der Gerichtsbarkeit)

Gegen die Aufrechterhaltung des Territorialprinzips ist an sich nichts einzuwenden. Im Zeitalter der Migration und Mobilität ist zu überlegen, ob bei schweren gewalttätigen Übergriffen auf Frauen (insbesondere schwerer Körperverletzung wie z.B. Genitalverstümmelung oder Zwangssterilisati-

on) das Territorialitätsprinzip nicht doch aufzugeben wäre, zumal die Schweiz bereits heute kein absolutes Territorialprinzip kennt (vgl. Art. 5-7 StGB).

Zum Vorbehalt zu Art. 44 Abs. 3 (Auslandtaten bei Sexualdelikten)

Da schon heute Auslandtaten in der Schweiz bestraft werden können (vgl. Art. 5-6 StGB) ist gegen diesen Vorbehalt nichts einzuwenden.

Zum Vorbehalt zu Art. 55 Abs. 1 (Offizialdelikte bei innerfamiliärer Gewalt)

Die meisten von der Konvention genannten Straftatbestände werden in der Schweiz bereits von Amtes wegen verfolgt. Gegen den Vorbehalt ist nichts einzuwenden, wenn bei wiederholten Tötlichkeiten unter erwachsenen Geschwistern oder nicht verheirateten oder nicht im Konkubinat lebenden Erwachsenen kein Offizialdelikt vorliegt. Die IKAGO unterstützt jedoch die Bestrebungen, wonach Offizialdelikte nicht mehr so leicht nach Art. 55a StGB eingestellt werden können.

Zum Vorbehalt zu Art. 59 (Aufenthalt bei Familiennachzug wird nach Gewalt verlängert, auch wenn Ehe beendet ist)

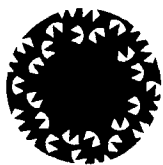
In Art. 45-50 AuG gibt es entsprechende Regelungen, den Aufenthaltsstatus nach Vorfällen häuslicher Gewalt zu verlängern. Allerdings ist die Problematik der Betroffenen damit nicht wirklich aufgenommen. Zwar wird eine B-Bewilligung in der Regel nach der Trennung wegen häuslicher Gewalt für ein Jahr verlängert. Der Aufenthaltsstatus wird aber zusehends unsicherer, je länger sich die betroffene Person wegen familiärer Verpflichtungen wie der Erziehung der Kinder oder Pflege von Angehörigen weder sozial noch wirtschaftlich (Sozialhilfe) integrieren kann. Hier besteht Handlungsbedarf, insbesondere in der Schweiz geborene Kinder sind von Wegweisungen ihrer gewaltbetroffenen Mütter, die sich wegen der Betreuungsarbeit, schlechter Ausbildung und mangelnder Sprachkenntnisse nicht arbeiten können von einer Wegweisung besonders betroffen. Die gewaltbetroffenen Frauen leben im Dilemma, ob sie sich gegen die Gewalt wehren oder sie aushalten wollen, damit sie den Aufenthaltstitel nicht verlieren. Dies wirkt sich zusätzlich belastend auf die Kinder aus.

Die IKAGO unterstützt die Ratifikation der Istanbul-Konvention, ohne den Vorbehalt zu Art. 59.

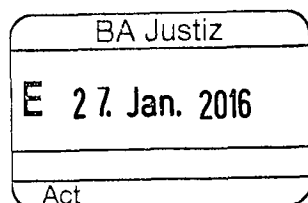
Im Namen der IKAGO



Franziska Schnyder



JURISTINNEN SCHWEIZ
FEMMES JURISTES SUISSE
GIURISTE SVIZZERA
GIURISTAS SVIZRA
WOMEN LAWYERS SWITZERLAND



Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Fachbereich internationales Strafrecht
3003 B e r n

auch als PDF- und Word-Version per
E-Mail an:
anita.marfurt@bj.admin.ch

16. Januar 2016

Vernehmlassung zum Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt (Istanbul-Konvention)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Juristinnen Schweiz – Femmes Juristes Suisse – Giuriste Svizzera – Giuristas Svizra (siehe www.lawandwomen.ch, nachfolgend: Juristinnen Schweiz) wurde 2001 gegründet als Berufs- und Vernetzungsorganisation der Schweizer Juristinnen. Es ist unserer Organisation ein Anliegen, die Stimme der Frauen, vor allem der Fachfrauen, die täglich mit dem Recht konfrontiert sind und zu vielen Fragen aus der Praxis und der Theorie heraus besondere Sensibilität und Kenntnisse entwickelt haben, im Gesetzgebungsverfahren einzubringen. In diesem Zusammenhang interessieren uns namentlich Gesetzesvorhaben, welche auf die Stellung der Frau und das Verhältnis unter den Geschlechtern einen Einfluss haben. Wir danken Ihnen deshalb für die Gelegenheit, zur Istanbul-Konvention Stellung nehmen zu können.

Wir erinnern daran, dass die Juristinnen Schweiz bereits anfangs Dezember 2012 mit einem Brief an Bundesrätin Sommaruga zur Unterzeichnung und Ratifizierung dieses

Dr. Alice Reichmuth Pfammatter, Präsidentin
Juristinnen Schweiz – Femmes Juristes Suisse – Women Lawyers Switzerland

Place du Petit-Paradis 1 / Kleines Paradies 1
1700 Fribourg

026 321 35 48

alice.reichmuth@lawandwomen.ch
www.lawandwomen.ch

PC-Konto: 17-661943-5

menschenrechtlich und gleichstellungspolitisch wichtigen Europarats-Übereinkommen aufgerufen hatten. Die Unterzeichnung des Übereinkommens ist inzwischen erfolgt, die Ratifikation steht noch aus und hierfür ist das Vernehmlassungsverfahren eröffnet worden.

Die Eingabefrist läuft bis 29. Januar 2016 und ist mit vorliegender Eingabe gewahrt. Wie gewünscht erfolgt sie elektronisch im pdf- und word-Format.

1. Allgemeine Bemerkungen

Gewalt an Frauen ist unbestrittenermassen auch in Europa Tatsache. Sowohl Untersuchungen in der Schweiz wie auch die vom FRA (European Union Agency for Fundamental Rights) in den Jahren 2010-2012 durchgeführte, breit angelegte Befragung bei gut 40'000 Frauen hat gezeigt, dass geschlechtergeprägte Gewalt gegen Frauen in allen europäischen Ländern stark verbreitet ist. Ein verbindliches Instrument, das einen ganzheitlichen Ansatz zur Bekämpfung der Gewalt an Frauen und der (weiteren) häuslichen Gewalt einführt, ist deshalb in Europa, einschliesslich in der Schweiz, in höchstem Masse zu begrüssen. Gewalt an Frauen hat einen menschenrechtlichen Aspekt, denn Gewalt entwürdigt in jedem Fall, besonders aber in Paar- und Familienbeziehungen, wo es oft nicht möglich ist, der Gewaltsituation auszuweichen. Sie hat sodann einen klaren Gleichheitsaspekt und zementiert Ungleichheitsverhältnisse, namentlich im Geschlechterverhältnis. Beides kann in einem Rechtsstaat nicht hingenommen werden und muss unbedingt mit rechtlichen und politischen Mitteln angegangen werden. Gewalt an Frauen, vor allem häusliche Gewalt, ist aber auch in einem weiteren Umfeld zu sehen. Wir wissen, dass für die Schweiz jedes Jahr viele Millionen Schweizer Franken Kosten entstehen, um die Folgen von Gewalt zu bewältigen.¹ Dieser *volkswirtschaftliche* Aspekt führt dazu, dass die hier in die Vernehmlassung geschickte Konvention, welche Gewalt vor allem an Frauen, an Kindern und anderen Personen im häuslichen Verhältnissen angeht, nur als positiv bewertet werden kann. Ebenso ist zu bedenken, dass Gewalt im häuslichen Kontext nicht zu unterschätzende *gesellschaftliche* Auswirkungen hat, indem Kinder, die in Gewaltverhältnisse aufwachsen häufiger als andere sozial auffällig und selber gewalttätig werden. Auf diese Zusammenhänge wird, soweit angezeigt, in den anschliessenden Ausführungen zurückgekommen.

Die in die Vernehmlassung geschickte Konvention ist mit ihren über 80 Artikeln sehr umfangreich. Wir sehen deshalb davon ab, zu allen Bestimmungen Stellung zu nehmen, sondern beschränken uns auf das Wesentliche.

¹ Gemäss den vom EBG veröffentlichten Zahlen belaufen sich die tatsächlich getätigten Ausgaben sowie die Produktivitätsverluste (tangible Kosten) für Gewalt in Paarbeziehungen auf rund 164 bis 287 Millionen Franken pro Jahr, wobei darin eine Reihe von Kosten nicht erfasst sind. Eine ältere Untersuchung kam für die Schweiz auf rund 400 Millionen Franken pro Jahr.

2. Zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 1 Abs. 1 Zweck des Übereinkommens

Gemäss Art. 1 Abs. 1 lit. c und e zielt das Abkommen auf „umfassende politische und sonstige Massnahmen zum Schutz und zur Unterstützung aller Opfer von Gewalt“ bzw. einen „umfassenden Ansatz für die Beseitigung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt“. Diese Bestimmung, die wir sachlich in jeder Beziehung unterstützen, muss dazu führen, dass der *Bund* eine führende Rolle in der Entwicklung von Politiken und in der Koordination übernimmt. Solches kann auch unter den gegebenen föderalistischen Verhältnissen, die selbstverständlich zu beachten sind, erfolgen, braucht aber einen bewussten und gezielten Einsatz von Ressourcen des Bundes. Wir erwarten, dass diese in Nachachtung der Konvention denn auch bereit gestellt werden. Siehe dazu auch unten zu Art. 7.

Art. 4 Grundrechte, Gleichstellung, Nichtdiskriminierung

Die Juristinnen Schweiz würden nach wie vor begrüßen, wenn die Schweiz sich durchringen könnte, ein allgemeines, aber griffiges Gleichheitsgesetz zu erlassen, das nicht nur im Arbeitsverhältnis anwendbar ist wie das heutige GIG. Ein solches könnte Art. 4 Abs. 2 Istanbul-Konvention mehr Zähne verleihen. Trotzdem stellen wir mit Befriedigung fest, dass mit einer parallel aber unabhängig konzipierten Vorlage zumindest der personenrechtliche und der strafrechtliche Schutz verbessert werden soll (Entwurf eines BG über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen). Dass es freilich noch mehr zu tun gibt, wird anschliessend dargelegt.

Art. 7 bis 10 Umfassende und koordinierte politische Massnahmen, finanzielle Mittel, Koordinationsstelle und Datensammlung/Forschung

Wie oben ausgeführt, ist besonders der Bund im Zusammenhang mit koordinativen Erfordernissen gefordert (siehe zu Art. 1).

Unbedingt notwendig sind auch kontinuierliche statistische und qualitative Erhebungen (Art. 10), und sinnvoll und in jeder Hinsicht wünschbar ist – wie dies in Österreich geschehen ist – die Entwicklung von Parametern, welche landesweit den Stand und die Verbesserung der Verhältnisse um Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt differenziert erfassen können. Solche Daten sind nicht nur Voraussetzung für die Politik, sondern auch für die Forschung, die die Politik sachgerecht alimentieren kann. Hier sind Anstrengungen notwendig und kreative Ansätze gefragt.

Kapitel III Prävention, Artikel 12-17

Prävention ist ein zentrales Element, da Gewalt nachträglich mittels strafrechtlicher Mitteln bis zu einem gewissen Grad kompensiert, aber nicht wirklich wieder gut gemacht werden kann. Wir fordern deshalb den Bund und die Kantone auf, die aus diesem Kapitel fließenden Verpflichtungen in der Umsetzung ernst zu nehmen. Dies sollte umso leichter fallen, als sie direkt zu einer Verminderung der eingangs erwähnten volkswirtschaftlichen Kosten (S. 2 vorstehend, insbes. Fn. 1) führen. Wir halten im Übrigen die hier besonders erwähnte Zusammenarbeit mit den Institutionen der Zivilgesellschaft und der Medien (Art.

13 und 17) als zentral, weil in der Prävention vieles subtil einfließen muss und sich häufig nicht vom Staat „verordnen“ lässt. Die zu entwickelnden Politiken sollten deshalb zusammen und mittels Unterstützung der Zivilgesellschaft ausgearbeitet und umgesetzt.

Art. 16: Die Arbeit mit gewaltausübenden Personen, die gegenüber Frauen und, soweit häusliche Gewalt betroffen ist, gegenüber andere Familienangehörigen tätig werden, erachten die Juristinnen Schweiz als wichtiges Element. Es bestehen hier unbestreitbar bereits Strukturen und das EBG nimmt auch gewisse Koordinationsaufgaben wahr. Dennoch ist Juristinnen Schweiz davon überzeugt, dass spezialisierte Fachstellen, die mit gewalttätigen Tätern oder Täterinnen arbeiten noch in *ungenügender Anzahl* vorhanden sind. Sie erwartet deshalb, dass auch in diesem Bereich die Anstrengungen erhöht werden – z.B. durch Anreizsysteme – und begrüsst die ausdrückliche Verpflichtung des Staates in Art. 16.

Kapitel IV – Schutz und Unterstützung, Art. 18-28

Wo Prävention nicht oder nicht genügend greift, ist der Staat aus grund- und menschenrechtlicher Sicht zum Schutz der Betroffenen verpflichtet. Wir stellen uns deshalb voll und ganz hinter Art. 18, wobei angesichts der Besonderheit von Gewalt vor allem Abs. 3 und 4 genügend beachtet werden müssen.

Art. 19: Heute werden Informationen in sehr vielen Fällen von den Strafverfolgungsbehörden an die Opfer geliefert. So sehr wir diesen Umstand begrüssen, so ist doch zu beachten, dass es nicht dabei bleiben darf. Sonst läuft man Gefahr, dass die gewaltbetroffenen Personen nur im Fall eines Strafverfahrens ausreichend informiert werden. Dies ist aber mit Art. 18 Abs. 4 nicht kompatibel. Es ist deshalb eine aktive Informationspolitik auf allen tauglichen Ebenen unbedingt nötig und (weiter) zu entwickeln.

Art. 20: Zu den allgemeinen Hilfdiensten (insbes. rechtliche und psychologische Beratung und Gesundheitsdiensten) verweist der Bericht auf das OHG. Wir anerkennen die grossen Verdienste des OHG. Allerdings ist zu beachten, dass dieses nur im Falle von *Straftaten* greift, d.h. in der Regel erst wenn die Folge der Gewalt eine gewisse objektivierbare (i.d.R. körperliche) Folge hat. Wir empfehlen deshalb, dass auch niederschwelligere Angebote eingeführt werden. Zudem kann die Opferhilfe zwar psychologische, rechtliche und finanzielle Unterstützung bieten, wird aber in der Regel nicht in der Lage sein, bei der Ausbildung, Schulung und Arbeitssuche zu unterstützen, Punkte, die in der Konvention ausdrücklich aufgenommen sind und für welche ebenfalls infrastrukturelle Voraussetzungen geschaffen werden sollten, evtl. durch Revision des OHG.

Art. 22 und 26: Dass, wie der Bericht schreibt, die bestehenden (ambulanten) Beratungsstellen v.a. der Frauenhäuser qualitativ den Anforderungen genügen, stellen wir nicht in Frage (wenn auch, wie Untersuchungen ergeben haben, grosse qualitative Unterschiede bestehen). Hingegen ist bekannt, dass die geografische Verteilung sehr unausgewogen ist. Wir erwarten, dass mit der einzuleitenden Politik (siehe unsere Bemerkungen zu Art. 1 und 7) die Schweiz künftig den europäischen Standards gemäss Istanbul-Konvention

besser genügt. Das gilt besonders auch für psychosoziale Beratungen von Kindern (Art. 26).

Art. 23: Juristinnen Schweiz kann sich der Ausführung, dass die Schweiz Art. 23 genüge, *nicht anschliessen*. Es ist bekannt, dass wir viel zu wenig Plätze in Frauenhäusern für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder haben. Es ist, wie bereits erwähnt, unbestreitbar, dass die geographische Verteilung unzulänglich ist, man kann gar vom „Wohnort als Risikofaktor“ sprechen. Endlich ist hinlänglich bekannt, dass für längere Aufenthalte die Finanzierung oft ungesichert ist, weil die Hilfe nach OHG zeitlich beschränkt ist, so dass auch bestehende und gut aufgestellte Frauenhäuser immer wieder finanzielle Prekaritäten erfahren. Um diesem wichtigen und elementaren Aspekt des grundrechtlichen Schutzes sicher zu stellen, erwarten wir in Zukunft grössere Anstrengungen der Schweiz, weil sonst der von der Istanbul-Konvention geforderte europäische Standard nicht erreicht wird.

Art. 24: Bei der Telefonberatung ortet auch der Bericht Lücken. Juristinnen Schweiz teilt dies.

Kapitel V Materielles Recht

Art. 29: Mit Genugtuung stellen wir fest, dass der Bundesrat (mit einer separaten Vorlage) gesetzgeberische Vorkehren trifft, um den zivilrechtlichen Persönlichkeitsschutz effektiver auszugestalten.

Art. 34: Bekanntlich kennt die Schweiz keinen Straftatbestand für Stalking. Es ist zwar richtig, dass einzelne Handlungen im Zusammenhang mit Stalking (Nachstellungen) strafrechtlich verpönt sind, doch werden sie der Schwere der Verletzung, die auch unter der Strafrechtsschwelle liegende Belästigungen wegen ihrer Konstanz und ihrem Zusammenwirken zur Folge haben, nicht gerecht. Die Juristinnen Schweiz haben sich wiederholt dafür eingesetzt, dass dies mit einem eigenen Straftatbestand angemessen pönalisiert wird. Ihre Meinung wurde vom Gesetzgeber bisher nicht geteilt. Wir hoffen und erwarten, dass neben den eingeleiteten zivilrechtlichen Verbesserungen doch mittelfristig ein griffiger Strafrechtstatbestand für Stalking geschaffen wird.

Zu den weiteren Artikeln unter diesem Kapitel haben wir keine besonderen Bemerkungen (zu Art. 44 siehe unsere Bemerkungen zu den Vorbehalten).

Art. 78 Vorbehalte

Wir stellen fest, dass der Entwurf des BB die Möglichkeiten zu Vorbehalten ausnutzt.

Vorbehalt zu Art. 44 Abs. 1 Bst. e: Dieser Vorbehalt wird damit begründet, dass das schweizerische Strafrecht an den Begehungsort anknüpft, ggf. an die Staatsangehörigkeit, aber nicht an den gewöhnlichen Aufenthaltsort. Diese Begründung verweist auf eine grundsätzliche Diskrepanz zwischen der Istanbul-Konvention und dem schweizerischen System. Die zulässigen Vorbehalte gemäss Istanbul-Konvention sind jedoch vorübergehend konzipiert (siehe dort Art. 79). Wenn wir auch im Moment grundsätzlich Verständnis

für den Vorbehalt haben (siehe dazu aber nachstehend unsere Bemerkungen), so wird sich die Schweiz im Zeitalter von Migration und Mobilität überlegen müssen, ob die strafrechtlichen Anknüpfungen noch gerechtfertigt sind. Wir halten sodann dafür, dass in den Fällen, in denen sowohl *Opfer wie Täter den gewöhnlichen Aufenthalt in der Schweiz haben*, es gerechtfertigt ist, einen strafrechtlichen Schutz der Opfer bereit zustellen und insofern das StGB zu ändern.

Vorbehalt zu Art. 44 Abs. 3: Juristinnen Schweiz *bedauert*, dass in der Schweiz auf die unbedingte Strafbarkeit bei Zwangssterilisation und Zwangsabtreibung (doppelte Strafbarkeit) durch diesen Vorbehalt verzichtet werden soll. Wir verweisen darauf, dass wir diese beiden Eingriffe als besonders schwere Verletzungen nicht nur der reproduktiven Selbstbestimmung, sondern auch der körperlichen und psychischen Integrität einer (jungen) Frau erachten. Wir fordern deshalb den Bundesrat auf, auf diesen Vorbehalt zu verzichten.

Vorbehalt zu Art. 55 Abs. 1: In diesem Zusammenhang stellt sich Juristinnen Schweiz hinter die differenziertere Regelung in der Schweiz gegenüber derjenigen in der Istanbul-Konvention, insbesondere im Sinne der vorgesehenen Revision von Art. 55a StGB.

Finanzielle und personelle Auswirkungen (Bericht Nr. 3.1 und 3.2.)

Es schiene uns gerechtfertigt, wenn der Bericht bzw. die Botschaft klar auf die heute *hohen volkswirtschaftlichen Kosten* der (häuslichen) Gewalt hinweisen würde (siehe oben S. 2, insbes. Fn. 1). Sofern wir diese mit der Umsetzung der Istanbul-Konvention *auch nur um einen Viertel vermindern können*, hat sich die Ratifikation und Umsetzung auch *finanziell absolut gelohnt*. Vor den dort zu erwartenden Zahlen scheinen die Ausführungen im Bericht über die direkten Kosten etwas bemühend.

3. Schlussbemerkung

- Grundsätzlich ist Juristinnen Schweiz hoch erfreut, dass sich der Bundesrat entschlossen hat, dem Parlament die Ratifikation der Istanbul-Konvention vorzulegen.
- Wir sind überzeugt, dass die Umsetzung dieser Konvention hilft, unsägliches Leid vor allem von Frauen und Kindern zu vermeiden oder zu mildern.
- Wir sind uns aber bewusst, dass dies nur zutrifft, wenn die Umsetzung auch besonnen und zugleich tatkräftig von Bund und Kantonen an die Hand genommen wird. Dazu gehört eine koordinierende Politik des Bundes, eine Verbesserung der statistischen Grundlagen und eine flächendeckende Wahrnehmung der Pflichten aus der Konvention auch durch die Kantone.
- Nehmen Bund und Kantone die Verpflichtungen wahr, werden auch die heute enorm hohen volkswirtschaftlichen Kosten und die mit der Gewalt verbundenen gesellschaftlichen Probleme verringert werden können. Dies sollte gerade in einer Zeit, in der neben häuslicher Gewalt die Gewalt in der Öffentlichkeit ein sehr präsent Thema ist, eine zusätzliche Motivation für die Ratifizierung sein.

- Wir sind sodann überzeugt, dass auf den 2. Vorbehalt betreffend Zwangssterilisation und Zwangsabtreibung verzichtet werden sollte und dass die gesetzlichen Grundlagen für den 1. Vorbehalt mittelfristig geändert werden müssen, damit auch darauf verzichtet werden kann.
- In diesem Sinn unterstützen wir die in die Vernehmlassung geschickte Vorlage.

Wir hoffen, Ihnen mit diesen Bemerkungen gedient zu haben und danken für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Im Namen des Vorstandes und der Arbeitsgruppe

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Regula Kägi-Diener
Ehrenpräsidentin Juristinnen Schweiz



Dr. Alice Reichmuth Pfammatter
Präsidentin Juristinnen Schweiz

Bundesamt für Justiz
Fachbereich internationales Strafrecht
Frau Anita Marfurt
3003 Bern

Versand an anita.marfurt@bj.admin.ch

Bern, 26. Januar 2016

Vernehmlassungsantwort

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga
Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Möglichkeit zu obengenannter Sache Stellung zu nehmen, danken wir Ihnen.

Kinderschutz Schweiz unterstützt die Ratifikation der sogenannten Istanbul-Konvention, da sie bestehendes Schweizer Recht unterstützt. Zudem birgt sie die Chance, dass die Schweiz Fortschritte in den Bereichen der Konvention erzielt, denen sie heute nicht genügt, oder wo auf kantonaler Ebene noch Verbesserungen notwendig sind. Die Istanbul-Konvention ist mit ihrem ganzheitlichen Ansatz zum Schutz von Frauen gegen Gewalt und zum Schutz aller Opfer von häuslicher Gewalt in der breiten Palette der Übereinkommen zum Schutz der Personenrechte ein besonders wichtiger Text. Die Ratifikation der Konvention kann zum besseren Schutz von Kindern vor Gewalt beitragen. Wir begrüßen deshalb ausdrücklich, dass sich der Bundesrat für den Beitritt zur Istanbul-Konvention ausspricht, bedauern jedoch den in Bezug auf Art. 59 zur «Aufenthaltsberechtigung» vorgebrachten Vorbehalt.

Kinder im Fokus häuslicher Gewalt

Kinder sind von verschiedenen Formen von Gewalt betroffen, auch zuhause. Kantonalen Statistiken zufolge sind bei rund der Hälfte der Polizeieinsätze aufgrund von häuslicher Gewalt Kinder anwesend. Laut einer Schätzung des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG sind jährlich 27'000 Kinder in der Schweiz von häuslicher Gewalt betroffen (EBG, Faktenblatt 17: Kinder und Jugendliche). Durch das Erleben von Gewalt in der Familie, gegen einen Elternteil oder eine nahe Bezugsperson, sind Kinder – selbst als Zeuginnen und Zeugen – Opfer. Wenn an dem Ort, an welchem Sicherheit und Geborgenheit erfahren werden

sollten, eine Atmosphäre von Spannung, Bedrohung und Willkür herrscht, ist die psychische Belastung der Kinder hoch. Sie erleben Gefühle von Angst, Mitleid, Erstarrung und Hilflosigkeit. Der UN-Kinderrechtsausschuss benennt häusliche Gewalt explizit als eine Form von psychischer Gewalt gegen Kinder (UNO-KRK Art. 19 und General Comment GC Nr. 13, 2011: Art. 21, e). Oft erleiden Kinder in diesem Zusammenhang auch physische Gewalt. In solchen Konfliktsituationen fehlen Eltern zudem häufig die Ressourcen, um in angemessener Weise auf die Bedürfnisse der Kinder zu reagieren, und die Kinder leiden in der Folge unter anderem an Vernachlässigung.

Im Folgenden gehen wir auf einzelne Bereiche der Konvention ein, die aus Sicht des Kindeschutzes besonders wichtig sind.

Präambel und Kapitel 1: Definitionen „Gewalt gegen Frauen“, „häusliche Gewalt“, „Opfer“

Die Konvention zeichnet sich durch ihren umfassenden Ansatz gegen geschlechtsspezifische Gewalt, insbesondere gegen Frauen, und gegen häusliche Gewalt aus. Die angesprochenen Formen der Gewalt sind umfassend: strukturelle, psychische, physische und alle Formen von sexueller Gewalt, inklusive Zwangsverheiratung, Genitalverstümmelung und sogenannte im Namen der „Ehre“ begangene Verbrechen (Präambel und Art. 3). Der Begriff „Gewalt gegen Frauen“ ist auch in Bezug auf den Kontext, in dem die Gewalt ausgeübt wird, sehr breit gefasst, u.a. sind genannt: in bewaffneten Konflikten, in der Migration, in der Familie. Im Begriff „häusliche Gewalt“ (Art. 3) anerkennt die Konvention explizit, dass Frauen und Mädchen davon speziell betroffen sind, jedoch auch Männer und Knaben Opfer sein können.

Art. 3 der Konvention stellt klar: Die Konvention bezieht sich auf Kinder (UNO-KRK, 0-18j.), die Opfer von häuslicher Gewalt sind, auch als Zeuginnen und Zeugen. Zudem hebt sie die Situation von Mädchen hervor, die auf Grund ihres Geschlechts Opfer verschiedener Formen von Gewalt werden. Art. 18 und 26 ergänzen Art. 3. Die Konvention bietet damit als wichtiges internationales Instrument Hand für einen besseren Schutz von Kindern vor Gewalt. Sie bekräftigt und verdeutlicht die sich auf häusliche Gewalt beziehenden Bemerkungen der UNO-KRK in Art. 19 respektive GC 13. In den allgemeinen Bemerkungen wird einerseits in Bezug auf die verschiedenen Formen von Gewalt darauf hingewiesen, dass Mädchen davon in der Familie verstärkt betroffen sind (Art. 19). Andererseits werden in Art. 72 unter anderen die Genderdimensionen von Gewalt (b), die generelle Verletzbarkeit von Kindern als Risikofaktor (f) und häusliche Gewalt als eine potenziell vulnerable Situation für Kinder (g) als zentrale Elemente genannt, die in nationale koordinierende Rahmenbedingungen gegen Gewalt einfließen sollen.

Kapitel 2 und 3: Prävention und Bewusstseinsbildung

Die Konvention fordert landesweit wirksame, umfassende und koordinierte Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung der Gewalt (Art. 7 bis 10). Die Schweiz tut hierzu zwar schon einiges: Auf Bundesebene spielt das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG, Fachbereich häusliche Gewalt, eine eminent wichtige Rolle; in den Kantonen sind es vielfältige Massnahmen, welche sich teilweise auch direkt an Kinder wenden. Auf Grund des föderalistischen Systems und der Tatsache, dass in vielen Belangen die Zuständigkeit bei den Kantonen liegt, sind wir jedoch der Ansicht, dass in der Schweiz, insbesondere im Bereich der Prävention, die Koordination unter Einbezug aller betroffenen Staatsebenen unbedingt verbessert werden muss. Hier kann die Ratifikation der Konvention einen wichtigen Impuls geben.

Dies gilt auch für die Verpflichtung zur Datenerfassung (Art. 11) im Rahmen von regelmässigen Erhebungen bei öffentlichen Stellen – wie zum Beispiel der Zivil- und Strafgerichte, Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden – und im Rahmen von Forschung, die deutlich über das hinausgehen, was derzeit erhoben wird. Daten, welche Kinder als nicht definierte Opfer im Sinne des Schweizerischen Strafgesetzbuches StGB betreffen, werden heute fakultativ erhoben. Diese Angaben sind wichtig für die Präzisierung und Steuerung von politischen Massnahmen gegen Gewalt an Frauen und deren Kindern.

Das Bewusstsein über die Betroffenheit von Kindern bei häuslicher Gewalt ist in den letzten Jahren in der Schweiz gestiegen. Massnahmen, die dazu beigetragen haben, sollen unbedingt beibehalten und verstärkt oder weiter entwickelt werden. So nennt die Konvention beispielsweise Bildungsprogramme und Kampagnen, die sich direkt an Kinder richten und sie für ihre Rechte sensibilisieren und aufklären sowie Geschlechterrollen und Identitäten thematisieren, welche landesweit durchgeführt werden sollten (Art. 12 bis 14). Dasselbe gilt für Kampagnen und Angebote, die sich an Erwachsene richten, sei es in der Elternbildung oder in der beruflichen Aus- und Weiterbildung. Dazu braucht es Lehrmittel und andere Materialien, die zum Teil schon existieren aber nicht in der ganzen Schweiz bekannt sind, sowie Bemühungen verschiedener Akteure, unter anderen den Medien, wie dies in Art. 13 bis 17 verlangt wird.

Kapitel 4: Schutz und Unterstützung

Art. 19 verlangt rechtzeitige Information über die Opferhilfe in der Sprache, die das Opfer versteht. Mit dieser Bestimmung wird nachdrücklich auf die Notwendigkeit eingegangen, die Opfer über die verschiedenen Hilfsdienste und juristischen Mittel, die ihnen offenstehen, zu informieren. Es geht darum, Informationen weiterzugeben, denen das Opfer entnehmen kann, wo es welche Art von Hilfe bekommen kann, die ggf. in einer anderen als den Landessprachen angeboten wird, und dies zu einem angemessenen Zeitpunkt, d.h. dann, wenn die Opfer sie benötigen. Diese Bestimmung wird mit Art. 305 Strafprozessordnung StPO weitgehend erfüllt. Zu prüfen wäre, ob die darin festgehaltene Forderung nach einer Erlaubnis des Opfers zur Weiterleitung

der Daten an die Opferberatungsstelle, nicht dem Gedanken der Konvention widerspricht. Zudem sind Opfer, die gerade einen Übergriff erlitten haben und sich in einer akuten Krisensituation befinden, nicht immer in der Verfassung, um in Kenntnis der Sachlage Entscheidungen zu treffen, und vielen von ihnen fehlt ein unterstützendes Umfeld.

Im Bereich Schutz und Unterstützung kann die Schweiz die Koordination und wirksame Zusammenarbeit aller Stellen noch verbessern (Art. 18). Viele Kantone erfüllen diese Vorgaben schon heute. Spezialisierte Stellen gehen auf besondere Bedürfnisse der betroffenen Kinder ein; Hilfsdienste sind zugänglich, ebenso die rechtliche Unterstützung. Die Schweiz verfügt mit ihrem Netz an kantonalen Opferhilfestellen und spezialisierten Beratungsstellen bereits über ein breites Angebot, von dem auch Kinder umfassend müssen profitieren können. Dennoch fehlen beispielsweise stationäre Interventionsplätze, wie die Studie im Auftrag der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK/EBG feststellt (Art. 23 Konvention). In seinem erläuternden Bericht geht der Bundesrat auf diese Thematik auch explizit ein (Seite 40). Art. 26 fokussiert auf die nötigen Massnahmen zur Sicherstellung der Opferrechte von Kindern, insbesondere die kindergerechte Beratung. Die Opferrechte werden ausführlich über die StPO geregelt, wobei nur einige Kantone die Vorgaben bezüglich Beratung und psychosozialer Begleitung von Kindern erfüllen. Der UNO-Ausschuss für die Kinderrechte betont die Wichtigkeit des Rechts von Kindern, gehört zu werden, insbesondere in Gewaltsituationen (GC 13, Art. 63). Kinder müssen in jeder Phase des Kindesschutzprozesses zwingend angehört und ihre Sicht muss gebührend gewichtet werden (GC 12, Abs. 118ff, 2009). Die Mitwirkung des Kindes spielt für seinen Schutz eine wichtige Rolle, namentlich in Bezug auf die Prävention von Gewalt in der Familie. Der Beitritt zur Konvention wird es ermöglichen, die Umsetzung der Massnahmen in diesem Sinn weiterzuentwickeln und in der ganzen Schweiz noch besser in Einklang zu bringen. Die Kollision von Gewaltschutz und Sorgerechten (Art. 31) erhält durch die Konvention ebenfalls wichtige Impulse. So ist ein eigenes Unterstützungsangebot für diese Kinder, sei es über einen Kinderbereich in Frauenhäusern oder in anderer Form bereitzustellen. Bei jeder Entscheidung der Familiengerichte über das Sorge- und Umgangsrecht ist häusliche Gewalt zu berücksichtigen sowie sicherzustellen, dass die Rechte und die Sicherheit der unmittelbar Betroffenen sowie der Kinder nicht gefährdet werden – nicht nur als eine Kann-Formulierung.

Mit der Bestimmung zu Gefährdungsanalyse und Gefahrenmanagement (Art. 51) soll dafür Sorge getragen werden, dass ein effektives behördenübergreifendes Netzwerk von Fachkräften ins Leben gerufen wird, um besonders gefährdete Opfer und deren Kinder zu schützen. Die Gefährdungsanalyse muss also darauf abzielen, die festgestellte Gefährdung zu beherrschen, indem ein Sicherheitsplan für das betroffene Opfer erarbeitet wird, um ggf. eine Koordinierung des Schutzes und der Unterstützung zu gewährleisten. Es ist von wesentlicher Bedeutung, dass bei jeder Massnahme zur Gefährdungsanalyse und zum Gefahrenmanagement die Wahrschein-

lichkeit eines Rückfalls in das gewalttätige Verhaltensmuster berücksichtigt wird, und dass die Massnahme auf einer korrekten Einschätzung des Ernstes der Lage beruht.

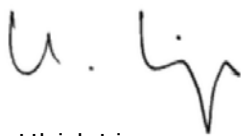
Diesbezüglich steckt die Schweiz noch in den Kinderschuhen. Die Pilotprojekte und getätigten Bedarfsanalysen sind ein erster Schritt. Es ist u.a. zu klären inwieweit der Datenschutz diese auch für Kinder wichtigen Instrumente zulässt – und dies nicht nur im Umgang mit Waffen.

Vorbehalte

Kinderschutz Schweiz bedauert den in Bezug auf Art. 59 zur «Aufenthaltsberechtigung» vorgebrachten Vorbehalt. Wie der Bundesrat in seinem Bericht selbst hervorhebt, kommen solche Situationen relativ selten vor. Darauf aufbauend geht Kinderschutz Schweiz davon aus, dass die Aufenthaltsrechtverweigerung für Ehe- oder Lebenspartner von Personen mit Jahres- oder Kurzaufenthaltsbewilligung oder von vorläufig Aufgenommenen, die Opfer von Paargewalt sind, als Zeichen einer relativen Duldung von Gewalt gegenüber bestimmten – allerdings als verletzlich geltenden – «Kategorien» von Personen ausgelegt werden könnte. Dies ist besonders stossend, wenn zudem Kinder betroffen sind. Dieser Vorbehalt würde in gewisser Weise zu einer Duldung der Tatsache führen, dass gewisse Opfer schweigen, um ihren Status und denjenigen ihrer Kinder zu bewahren. Hier sollte das Ausländerrecht dementsprechend baldmöglichst angepasst werden.

Kinderschutz Schweiz unterstützt die Ratifikation der Istanbul-Konvention, ohne den Vorbehalt zu Art. 59.

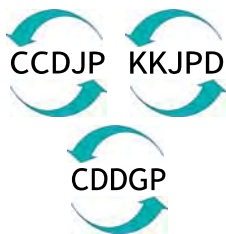
Besten Dank und freundliche Grüsse



Ulrich Lips
Dr. med.
Präsident a.i.



Claudia Fopp
lic. iur. Fürsprecherin
Vorsitzende der Geschäftsleitung a.i.



KONFERENZ DER KANTONALEN JUSTIZ- UND POLIZEIDIREKTORINNEN UND -DIREKTOREN
CONFERENCE DES DIRECTRICES ET DIRECTEURS DES DÉPARTEMENTS CANTONAUX DE JUSTICE ET POLICE
CONFERENZA DELLE DIRETTRICI E DEI DIRETTORI DEI DIPARTIMENTI CANTONALI DI GIUSTIZIA E POLIZIA

Bundesamt für Justiz
Frau Sibyll Walter

Per E-Mail

Bern, 8. Februar 2016
04.06 dub.

Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen (Vorlage 1);

Bundesbeschluss über die Genehmigung des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention; Vorlage 2)

Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Walter
Sehr geehrte Frau Marfurt
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 14. Oktober 2015 hat uns Frau Bundesrätin Sommaruga eingeladen, zu den genannten Vorlagen Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen hierfür bestens. Unter den Direktorenkonferenzen hat die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) die Federführung für die Stellungnahme übernommen, die Generalsekretariate der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK), der Erziehungsdirektorinnen und -direktoren (EDK) sowie der Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) waren in die Erarbeitung der Stellungnahme eingebunden.

1. Allgemeine Bemerkungen

Die KKJPD begrüsst die Bemühungen des Bundes grundsätzlich, die Stellung von gewaltbetroffenen Personen zu verbessern und die Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und im häuslichen Bereich insgesamt zu verbessern. Sie ist deshalb mit der Stossrichtung der vorgeschlagenen Gesetzesänderungen und auch mit dem Vorhaben einer Ratifikation der Istanbul-Konvention grundsätzlich einverstanden. Die vorliegende Vernehmlassung beschränkt sich deshalb auf kritische Punkte oder Hinweise zur Praxis in den Kantonen.

2. **Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen (Vorlage 1)**

2.1 *Art. 28c nZGB*

Die KKJPD nimmt zur Kenntnis, dass der Bundesrat mit diesem Vorschlag ein Rahmen der Beantwortung der Motion Perrin (09.4017) gegebenes Versprechen einlöst und ist sich des politischen Drucks zur Einführung einer Rechtsgrundlage für die Anwendung von Electronic Monitoring (EM) zum Schutz von Opfern von häuslicher Gewalt bewusst. Trotzdem muss in aller Deutlichkeit darauf hingewiesen werden, dass diese Technologie in der Schweiz bisher ausschliesslich im Rahmen des Sanktionenvollzugs eingesetzt worden ist und der Bundesgesetzgeber mit der vorgeschlagenen Bestimmung absolutes Neuland betritt. Während im Sanktionenvollzug die Anwendung von EM auf Personen beschränkt ist, die als nicht rückfallgefährdet eingeschätzt werden und von denen keine Gefahr für die Öffentlichkeit ausgehen sollte, wird hier der Einsatz auf allgemein oder opferspezifisch gefährliche Personen ausgeweitet. Das Instrument erhält damit vom Gesetzgeber eine Sicherungsfunktion zugeschrieben, die es nicht einlösen kann. Erstens stellt eine solche Anwendung extrem hohe Anforderungen an die Lückenlosigkeit der Überwachung, die die Technologie heute nicht einlösen kann. Zweitens wird sich ein Täter mit Gewaltvorsatz von der Tatsache, dass die Behörden seine Rayonverletzung technisch nachvollziehen können, nicht abschrecken lassen. Und drittens wird eine auf die Alarmierung durch das Überwachungssystem folgende polizeiliche Intervention kaum je schnell genug erfolgen, um die Gewalttat verhindern zu können. Wie der erläuternde Bericht zur Vorlage treffend ausführt, setzt die Anordnung der elektronischen Überwachung zum Schutz eines Opfers die Geeignetheit dieser Massnahme voraus. Aufgrund der (noch beschränkten) Erfahrungen, die der Kanton Zürich mit der GPS-gestützten Überwachung bisher gemacht hat, ist diese Voraussetzung bei der aktuellen Gerätegeneration nicht gegeben.

Allenfalls besser geeignet erscheint die Massnahme bei der Überwachung von Tätern, die nicht physisch gewalttätig werden, sondern psychischen Druck ausüben oder das Opfer verbal verfolgen. Insbesondere auf sogenannte Stalker kann die elektronische Überwachung eine psychologische Wirkung haben, weil jede Annäherung aufgezeichnet wird und auch eine polizeiliche Intervention zur Folge haben kann. Aber auch hier ist mit allem Nachdruck darauf hinzuweisen, dass in der Schweiz keinerlei Erfahrung mit dem Einsatz der Technologie für solche Fälle besteht.

Die im Entwurf vorgesehene Regelung, wonach das Opfer einen Antrag auf den Einsatz von EM stellen kann, birgt ein hohes Risiko, dass eine Vielzahl von Opfern gestützt auf die vorgeschlagene Bestimmung einen Antrag auf elektronische Überwachung stellt und die zuständige Behörde die Anträge mangels Geeignetheit der Massnahme oder Verfügbarkeit von Geräten ablehnen muss. Dies im Gegensatz zur Regelung in Art. 67b StGB bei der Überwachung von Kontakt- und Rayonverboten, wo kein entsprechendes Antragsrecht für Betroffene besteht. Es versteht sich von selbst, dass mit der regelmässigen Ablehnung solcher Anträge ein dramatischer Vertrauensverlust der Opfer gegenüber den Behörden einhergehen würde.

Zusammenfassend stellt die KKJPD fest, dass die vorgeschlagene Regelung hohe Erwartungen an die Verbesserung der Sicherheit von Opfern weckt, die in absehbarer Zeit nicht einzulösen sind.

Aus diesen Gründen lehnt die KKJPD die vorgeschlagene Regelung in Art. 28c nZGB ab. Die Schaffung einer entsprechenden Rechtsgrundlage ist zu verschieben, bis die zuständigen kantonalen Behörden genügend Erfahrung mit dem Einsatz der Technologie gesammelt haben und das Risiko von Sicherheitslücken auf ein Minimum beschränkt werden kann.

Die KKJPD hat im Hinblick auf das Inkrafttreten des revidierten Sanktionenrechts bekanntlich eine Fachgruppe eingesetzt, die eine koordinierte Beschaffung von EM für alle Kantone vorantreibt. Momentan rechnet diese mit einer Einführung der Technologie ab Anfang 2018, wobei mit Verzögerungen aufgrund technischer oder beschaffungsrechtlicher Probleme gerechnet werden muss. Sollte der Bundesgesetzgeber entgegen der hier vertretenen Haltung an am zivilrechtlichen Einsatz von EM festhalten, ist mit einer Inkraftsetzung von Art. 28c nZGB bis zu diesem Zeitpunkt zu warten.

2.2. Art. 55a Abs. 1 Einleitungssatz und Bst. B, Abs. 2, 3, 4 und 5 StGB

Die Praxis von Polizei und Strafverfolgungsbehörden zeigt, dass die heutige Situation im Bereich der Verfolgung von Anzeigen von häuslicher Gewalt aufgrund der extremen Druck-situation, in der sich die Opfer befinden, sehr unbefriedigend ist. Die KKJPD begrüsst deshalb die Absicht des Bundesrates, die Sistierung von Verfahren bei häuslicher Gewalt nicht mehr allein vom (geäusserten) Willen des Opfers abhängig zu machen. Auch die Möglichkeit, ein bereits sistiertes Verfahren auch ohne entsprechenden Antrag des Opfers wieder an die Hand zu nehmen, ist notwendig.

Die KKJPD begrüsst, dass der Staatsanwaltschaft bzw. dem Gericht bei der Frage nach einer Sistierung bzw. der Wiederaufnahme eines sistierten Verfahrens ein grosses Ermessen eingeräumt wird. Allerdings wird dieses Ermessen in den Absätzen 2, 3 und 5 zu stark eingeschränkt:

Der in Absatz 2 aufgeführte Kriterienkatalog erscheint sehr umfangreich und birgt die Gefahr einer unnötig aufwändigen Ermessensprüfung bei der gerichtlichen Überprüfung der Einstellung des Verfahrens. Eine offenere Formulierung, die der Staatsanwaltschaft oder dem Gericht mehr Ermessenspielraum einräumt, aber gleichzeitig das Interesse des Opfers oder des Staates an der Strafverfolgung berücksichtigt, wäre vorzuziehen.

Der in Absatz 3 vorgesehene Ausschluss der Sistierung bei einschlägiger Vorstrafe ist nachvollziehbar. Allerdings sollten Ausnahmen möglich sein, wenn aufgrund der äusseren Umstände nicht mehr mit Übergriffen zu rechnen ist.

Das in Absatz 5 im letzten Satz vorgesehene Obligatorium der Anhörung des Opfers vor der definitiven Einstellung ist nicht zweckmässig und sollte durch eine Kann-Formulierung ersetzt werden, die auch eine schriftliche Stellungnahme bzw. die Wertung von konkludentem Verhalten durch die Staatsanwaltschaft oder das Gericht zulässt.

3. Bundesbeschluss über die Genehmigung des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention; Vorlage 2)

3.1 Allgemeine Wertung der Istanbul-Konvention

Die KKJPD nimmt zur Kenntnis, dass die Konvention mit der bereits bestehenden Rechtslage in der Schweiz vereinbar ist und ist auf dieser Grundlage mit der Ratifikation einverstanden. Auf die im Begleitschreiben zur Vernehmlassung von der Vorsteherin des EJPD aufgeworfenen Fragestellungen zur Umsetzung einzelner Bestimmungen in den Kantonen wird im Folgenden kurz eingegangen.

3.2 Art. 14 Bildung

Die EDK stellt fest, dass die materiellen Verpflichtungen aus Art. 14 Abs. 1, wonach Themen wie gewaltfreie Konfliktlösung oder geschlechterspezifische Gewalt im Schulunterricht

auf allen Stufen berücksichtigt werden müssen, in der Schweiz erfüllt sind. Sie weist aber darauf hin, dass dieselben Erwartungen in Bezug auf Art. 14 Abs. 2 nicht im selben Masse erfüllt werden können, da die zuständigen „informellen Bildungsstätten“, Vereine oder Institutionen im Bereich Sport, Kultur sowie auch Freizeiteinrichtung und Medien nicht in der Verantwortung des Staates liegen. Die Verpflichtung aus der Konvention richtet sich in erster Linie an Private bzw. an die Zivilgesellschaft, was Fragen zur Umsetzbarkeit aufwirft.

3.3 Art. 22 Spezialisierte Hilfsdienste

Die SODK teilt die Auffassung des erläuternden Berichts, wonach die bestehenden Opferhilfe-Beratungsstellen den Anforderungen der Konvention genügen.

3.4 Art. 23 Schutzunterkünfte

Ein im Auftrag der SODK und des Eidg. Büros für Gleichstellung erstellter Bericht „Ist- und Bedarfsanalyse Frauenhäuser Schweiz“ vom 19. Nov. 2014 zeigt auf, dass gewisse regional unterschiedliche Kapazitätsengpässe bei Frauenhäusern bestehen. Er stellt gleichzeitig fest, dass im Einzelfall immer eine Lösung gefunden wird (z.B. in einem anderen Frauenhaus oder in anderen Formen von Schutzunterkünften).

In der Folge durch die SODK selbst durchgeführte Abklärungen bei den Kantonen ergab folgende Rückmeldungen:

- Verschiedene Kantone weisen darauf hin, dass der Bericht sich nur auf die Plätze in so genannten Frauenhäusern beschränkt, dass aber das Angebot an Schutzplätzen in ihrer Region bzw. in ihrem Kanton darüber hinausgeht und somit deutlich mehr Schutzplätze zur Verfügung stehen als der Bericht dies ausweist.
- Die Versorgungslage an Schutzunterkünften (Frauenhäuser *und* weitere Angebote) wird in der grossen Mehrheit der antwortenden Kantone als angemessen beurteilt. Im Einzelfall könne immer eine Lösung gefunden und die Sicherheit der betroffenen Frauen und Kinder garantiert werden.
- Auch besteht nach Einschätzung der Mehrheit der antwortenden Kantone kein Bedarf an zusätzlichen Plätzen. Für Belastungsspitzen wird meist auf ausserkantonale Angebote zurückgegriffen. Verschiedene Kantone weisen darauf hin, dass sich der Bedarf an Schutzplätzen mit der Einführung des Wegweisungsgesetzes verringert hat.

Aus Sicht der SODK genügt das bestehende kantonale Angebot an Schutzunterkünften (Frauenhäuser *und* weitere Angebote) den Anforderungen von Art. 23 der Konvention. Allfällige bestehende Kapazitätsengpässe bei Schutzunterkünften sollten prioritär mit Massnahmen im vor- und nachgelagerten System (Prävention und polizeiliche Massnahmen sowie Wohnungsanschlusslösungen) angegangen werden.

3.5 Art. 24 Telefonberatung

Wie der erläuternde Bericht zutreffend ausführt, hat die KKJPD die Einrichtung einer nationalen Helpline im Sinne der Istanbul-Konvention bereits 2013 vertieft geprüft und ein entsprechendes Projekt deutlich abgelehnt. Sie vertritt weiterhin die Ansicht, dass ein solches Projekt neben den bestehenden Angeboten und der Ansprechbarkeit der Polizei rund um die Uhr nicht notwendig ist. Sie verschliesst sich aber den momentan laufenden Gesprächen über die Einführung einer zentralen Nummer, welche regional auf die bereits bestehenden Angebote umstellt, nicht und wird sich an den im erläuternden Bericht erwähnten

Konzeptarbeiten beteiligen. Sie nimmt ausserdem zur Kenntnis, dass die gegenwärtige Situation vom Bund nicht als Hindernis für die Ratifikation der Konvention gewertet wird.

Für die Kenntnisnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen bestens.

Mit freundlichen Grüssen



Hans-Jürg Käser
Präsident

dub., 8.6.2016
04.06

Eidgenössisches Justiz- und Polizei-
departement EJPD
3003 B e r n

PDF und Word-Version per E-Mail an:
anita.marfurt@bj.admin.ch

Sekretariat mws
Stampfenbachstrasse 52
8006 Zürich

Tel. 044 714 72 30
Fax 044 714 72 31

sekretariat@medicalwomen.ch
www.medicalwomen.ch

Zürich, 29. Januar 2016

Vernehmlassung zum Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt (Istanbul-Konvention)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Unsere Organisation, die mws medical women switzerland – ärztinnen schweiz, vertritt als einziger Verband die Interessen von Medizinstudentinnen, Ärztinnen in Weiterbildung und Ärztinnen aller Fachrichtungen, Positionen und Regionen. Wir setzen uns aktiv für die Gleichstellung sowie für bessere Rahmenbedingungen in der Erwerbstätigkeit von Ärztinnen ein. Als Ärztinnen sind wir in besonderem Masse mit den Fragen, welche in der Istanbul Konvention behandelt werden, konfrontiert, weshalb wir uns erlauben, im genannten Vernehmlassungsverfahren Stellung zu nehmen.

1. Allgemeine Bemerkungen

Gewalt an Frauen ist unbestrittenermassen auch in Europa Tatsache. Sowohl Untersuchungen in der Schweiz wie auch die vom FRA (European Union Agency for Fundamental Rights) in den Jahren 2010-2012 durchgeführte, breit angelegte Befragung bei gut 40'000 Frauen hat gezeigt, dass geschlechtergeprägte Gewalt gegen Frauen in allen europäischen Ländern stark verbreitet ist. Ein verbindliches Instrument, das einen ganzheitlichen Ansatz zur Bekämpfung der Gewalt an Frauen und der (weiteren) häuslichen Gewalt einführt, ist deshalb in Europa, einschliesslich in der Schweiz, in höchstem Masse zu begrüssen. Gewalt an Frauen hat einen menschenrechtlichen Aspekt, denn Gewalt entwürdigt in jedem Fall, besonders aber in Paar- und Familienbeziehungen, wo es oft nicht möglich ist, der Gewaltsituation auszuweichen. Sie hat sodann einen Gleichheitsaspekt und zementiert Ungleichheitsverhältnisse, namentlich im Geschlechterverhältnis. Beides kann in einem Rechtsstaat nicht hingenommen werden und muss unbedingt mit rechtlichen und politischen Mitteln angegangen werden.

Gewalt an Frauen, vor allem häusliche Gewalt, ist aber auch in einem weiteren Umfeld zu sehen. Wir wissen, dass für die Schweiz jedes Jahr viele Millionen Schweizer Franken Kosten entstehen, um die Folgen von Gewalt zu bewältigen.¹ Dieser *volkswirtschaftliche* Aspekt führt dazu, dass die hier in die Vernehmlassung geschickte Konvention, welche Gewalt vor allem an Frauen, an Kindern und anderen Personen im häuslichen Verhältnissen angeht, nur als positiv bewertet werden kann. Ebenso ist zu bedenken, dass Gewalt im häuslichen Kontext nicht zu unterschätzende *gesellschaftliche* Auswirkungen hat, indem Kinder, die in Gewaltverhältnissen aufwachsen, häufiger als andere sozial auffällig und selber gewalttätig werden.

Im Folgenden möchten wir zu einigen wesentlichen Punkten Stellung nehmen, verzichten aber angesichts des Umfangs der Konvention auf eine umfassende Kommentierung.

2. Zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 1 Abs. 1 Zweck des Übereinkommens

Gemäss Art. 1 Abs. 1 lit. c und e zielt das Abkommen auf „umfassende politische und sonstige Massnahmen zum Schutz und zur Unterstützung aller Opfer von Gewalt“ bzw. einen „umfassenden Ansatz für die Beseitigung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt“. Diese Bestimmung, die wir sachlich in jeder Beziehung unterstützen, muss dazu führen, dass der *Bund* eine führende Rolle in der Entwicklung von Politiken und in der Koordination übernimmt. Solches kann auch unter den gegebenen föderalistischen Verhältnissen, die selbstverständlich zu beachten sind, erfolgen, braucht aber einen bewussten und gezielten Einsatz von Ressourcen des Bundes. Dazu gehört auch die Förderung der Weiterbildung der Ärzteschaft und anderer Angehöriger von Gesundheitsberufen in der Erkennung von Gewalt und einen zielgerichteten, adäquaten Umgang damit.

Art. 4 Grundrechte, Gleichstellung, Nichtdiskriminierung

Die medical women switzerland würden es nach wie vor begrüssen, wenn die Schweiz sich durchringen könnte, ein allgemeines, aber griffiges Gleichheitsgesetz zu erlassen, das nicht nur im Arbeitsverhältnis anwendbar ist wie das heutige GIG. Ein solches könnte Art. 4 Abs. 2 Istanbul-Konvention mehr Zähne verleihen. Trotzdem stellen wir mit Befriedigung fest, dass mit einer parallel aber unabhängig konzipierten Vorlage zumindest der personenrechtliche und der strafrechtliche Schutz verbessert werden soll (Entwurf eines BG über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen). Dass es freilich noch mehr zu tun gibt, liegt auf der Hand.

¹Gemäss den vom EBG veröffentlichten Zahlen belaufen sich die tatsächlich getätigten Ausgaben sowie die Produktivitätsverluste (tangible Kosten) für Gewalt in Paarbeziehungen auf rund 164 bis 287 Millionen Franken pro Jahr, wobei darin eine Reihe von Kosten nicht erfasst sind. Eine ältere Untersuchung kam für die Schweiz auf rund 400 Millionen Franken pro Jahr.

Art. 7 bis 10 Umfassende und koordinierte politische Massnahmen, finanzielle Mittel, Koordinationsstelle und Datensammlung/Forschung

Wie oben ausgeführt, ist besonders der Bund im Zusammenhang mit koordinativen Erfordernissen gefordert (siehe zu Art. 1).

Unbedingt notwendig sind auch kontinuierliche statistische und qualitative Erhebungen (Art. 10), und sinnvoll und in jeder Hinsicht wünschbar ist – wie dies in Österreich geschehen ist – die Entwicklung von Parametern, welche landesweit den Stand und die Verbesserung der Verhältnisse um Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt differenziert erfassen können. Solche Daten sind nicht nur Voraussetzung für die Politik, sondern auch für die Forschung, die die Politik sachgerecht alimentieren kann. Hier sind Anstrengungen notwendig und kreative Ansätze gefragt.

Kapitel III – Prävention, Artikel 12-17

Prävention ist ein zentrales Element, da Gewalt nachträglich mittels strafrechtlicher Mittel bis zu einem gewissen Grad kompensiert, aber nicht wirklich wieder gut gemacht werden kann. Wir erwarten deshalb vom Bund und den Kantonen, dass sie die aus diesem Kapitel fliessenden Verpflichtungen ernst nehmen und rasch umsetzen. Wir halten im Übrigen die hier besonders erwähnte Zusammenarbeit mit den Institutionen der Zivilgesellschaft und der Medien (Art. 13 und 17) als zentral, weil in der Prävention vieles subtil einfließen muss und sich häufig nicht vom Staat „verordnen“ lässt. Die zu entwickelnden Politiken sollten deshalb zusammen und mittels Unterstützung der Zivilgesellschaft ausgearbeitet und umgesetzt werden.

Art. 16: Die Arbeit mit gewaltausübenden Personen, die gegenüber Frauen und, soweit häusliche Gewalt betroffen ist, gegenüber anderen Familienangehörigen tätig werden, erachten die mws medical women Switzerland als wichtiges Element der Gewaltprävention. Es bestehen hier unbestreitbar bereits Strukturen und das EBG nimmt auch gewisse Koordinationsaufgaben wahr. Dennoch ist festzustellen, dass spezialisierte Fachstellen, die mit gewalttätigen Tätern oder Täterinnen arbeiten, noch in *ungenügender Anzahl* vorhanden sind. Die mws medical women Switzerland erwartet deshalb, dass auch in diesem Bereich die Anstrengungen erhöht werden – z.B. durch Anreizsysteme – und begrüsst die ausdrückliche Verpflichtung des Staates in Art. 16.

Kapitel IV – Schutz und Unterstützung, Art. 18-28

Wo Prävention nicht oder nicht genügend greift, ist der Staat aus grund- und menschenrechtlicher Sicht zum Schutz der Betroffenen verpflichtet. Wir stellen uns deshalb voll und ganz hinter Art. 18, wobei angesichts der Besonderheit von Gewalt vor allem Abs. 3 und 4 genügend beachtet werden müssen.

Art. 20: Zu den allgemeinen Hilfsdiensten (insbes. rechtliche und psychologische Beratung und Gesundheitsdienste) verweist der Bericht auf das OHG. Wir anerkennen die grossen Verdienste des OHG. Allerdings ist zu beachten, dass dieses nur im Falle von

Straftaten greift, d.h. in der Regel erst, wenn die Folge der Gewalt eine gewisse objektivierbare (i.d.R. körperliche) Folge hat und entsprechend offiziellisiert wird. Wir empfehlen deshalb, dass auch niederschwelligere Angebote eingeführt werden, in welche auch die Gesundheitsberufe einbezogen werden. Zudem kann die Opferhilfe zwar psychologische, rechtliche und finanzielle Unterstützung bieten, wird aber in der Regel nicht in der Lage sein, bei der Ausbildung, Schulung und Arbeitssuche zu unterstützen, Punkte, die in der Konvention ausdrücklich aufgenommen sind und für welche ebenfalls infrastrukturelle Voraussetzungen geschaffen werden sollten, evt. durch Revision des OHG.

Art. 22 und 26: Dass, wie der Bericht schreibt, die bestehenden (ambulanten) Beratungsstellen und v.a. der Frauenhäuser qualitativ den Anforderungen genügen, stellen wir nicht in Frage. Hingegen ist bekannt, dass die geografische Verteilung sehr unausgewogen ist. Wir erwarten, dass künftig ein massgeblicher Ausbau der Angebote vorgenommen wird, welche den europäischen Standards gemäss Istanbul-Konvention besser genügen. Das gilt besonders auch für psychosoziale Beratungen von Kindern (Art. 26).

Art. 24: Bei der Telefonberatung ortet auch der Bericht Lücken. Die mws medical women switzerland teilen dies.

Kapitel V – Materielles Recht

Art. 29: Mit Genugtuung stellen wir fest, dass der Bundesrat (mit einer separaten Vorlage) gesetzgeberische Vorkehren trifft, um den zivilrechtlichen Persönlichkeitsschutz effektiver auszugestalten.

Art. 78 Vorbehalte

Wir stellen fest, dass der Entwurf des BB die Möglichkeiten zu Vorbehalten ausnutzt.

Vorbehalt zu Art. 44 Abs. 3: mws medical women switzerland *bedauert*, dass in der Schweiz auf die unbedingte Strafbarkeit bei Zwangssterilisation und Zwangsabtreibung (doppelte Strafbarkeit) durch diesen Vorbehalt verzichtet werden soll. Wir verweisen darauf, dass wir diese beiden Eingriffe als besonders schwere Verletzungen nicht nur der reproduktiven Selbstbestimmung, sondern auch der körperlichen und psychischen Integrität

einer (jungen) Frau erachten. Wir fordern deshalb den Bundesrat auf, auf diesen Vorbehalt zu verzichten.

Finanzielle und personelle Auswirkungen (Bericht Nr. 3.1 und 3.2.)

Es schiene uns gerechtfertigt, wenn der Bericht bzw. die Botschaft klar auf die heute *hohen volkswirtschaftlichen Kosten* der (häuslichen) Gewalt hinweisen würde (siehe oben S. 2, insbes. Fn. 1). Sofern wir diese mit der Umsetzung der Istanbul-Konvention *auch nur*

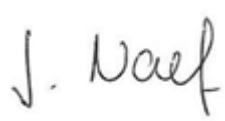
um einen Viertel vermindern können, hat sich die Ratifikation und Umsetzung auch finanziell absolut gelohnt. Vor den dort zu erwartenden Zahlen scheinen die Ausführungen im Bericht über die direkten Kosten etwas bemühend.

3. Schlussbemerkung

- Grundsätzlich sind die medical women switzerland hoch erfreut, dass sich der Bundesrat entschlossen hat, dem Parlament die Ratifikation der Istanbul-Konvention vorzulegen.
- Wir sind überzeugt, dass die Umsetzung dieser Konvention hilft, unsägliches Leid vor allem von Frauen und Kindern zu vermeiden oder zu mildern.
- Wir sind uns aber bewusst, dass dies nur zutrifft, wenn die Umsetzung auch besonnen und zugleich tatkräftig von Bund und Kantonen an die Hand genommen wird. Dazu gehört eine koordinierende Politik des Bundes, eine Verbesserung der statistischen Grundlagen und eine flächendeckende Wahrnehmung der Pflichten aus der Konvention auch durch die Kantone.
- Nehmen Bund und Kantone die Verpflichtungen wahr, werden auch die heute enorm hohen volkswirtschaftlichen Kosten und die mit der Gewalt verbundenen gesellschaftlichen Probleme verringert werden können. Dies sollte gerade in einer Zeit, in der neben häuslicher Gewalt die Gewalt in der Öffentlichkeit ein sehr präsent Thema ist, eine zusätzliche Motivation für die Ratifizierung sein.
- Wir sind sodann überzeugt, dass auf den 2. Vorbehalt betreffend Zwangssterilisation und Zwangsabtreibung verzichtet werden sollte.
- In diesem Sinn unterstützen wir die in die Vernehmlassung geschickte Vorlage.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüßen



RA lic. iur. Judith Naef
Geschäftsführerin



NGO-Koordination post Beijing Schweiz • Coordination post Beijing des ONG Suisses
Coordinazione post Beijing delle ONG Svizzere • Coordinaziun post Beijing dallas ONG Svizras
NGO-Coordination post Beijing Switzerland

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Kriens, 28. Januar 2016

Stellungnahme im Vernehmlassungsverfahren: Ratifizierung Istanbul-Konvention

Sehr geehrte Damen und Herren

Die NGO-Koordination post Beijing Schweiz besteht aus rund 30 Organisationen des ganzen politischen und gesellschaftlichen Spektrums der Schweiz, die sich gemeinsam für die Frauenrechte in der Schweiz einsetzen. Wir engagieren uns seit der Weltfrauenkonferenz von Beijing für die Gleichstellung und in dem Zusammenhang insbesondere auch gegen Gewalt gegen Frauen. Nachdem eines unserer Ziele ist, sich in Diskussionen um internationale Frauenrechtsnormen einzuschalten und deren Umsetzung in der Schweiz zu fördern, nehmen wir die Gelegenheit wahr, zur Ratifizierung der Istanbul-Konvention (Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt) durch die Schweiz Stellung zu nehmen.

1. Grundsätzliches

Die NGO-Koordination begrüsst in höchstem Masse die Ratifizierung der Istanbul-Konvention durch die Schweiz und fordert aus folgenden Gründen deren möglichst rasche Umsetzung. Geschlechtsspezifische Gewalt wie auch weitere häusliche Gewalt sind in allen europäischen Ländern stark verbreitet. Diese Formen von Gewalt sind Menschenrechtsverletzungen und verstossen gegen Schweizer Recht. Neben dem individuellen Leid der betroffenen Menschen und ihres Umfelds hat diese Gewalt beträchtliche gesellschaftliche Auswirkungen. Neueste Untersuchungen des Bundes zeigen, dass die Folgekosten von häuslicher Gewalt bis zu 287 Millionen Franken (also die Ausgaben einer mittelgrossen Schweizer Stadt) jährlich betragen.¹ Aus-

¹ Dabei sind nicht alle Kosten enthalten.

<http://www.ebg.admin.ch/dokumentation/00012/00196/index.html?lang=de>

NGO-Koordination post Beijing Schweiz

www.postbeijing.ch

Konto 41493.02, Raiffeisen Bern, IBAN: CH66 8148 8000 0041 4930 2

Mitgliedorganisationen: alliance F, Bund schweizerischer jüdischer Frauenorganisationen BSJF, CEVI Schweiz, Coordination romande Suivi de Pékin, Demokratische Juristinnen Schweiz DJS, Die feministische Friedensorganisation cfd, Evangelische Frauen Schweiz EFS, Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration FIZ, Frauen für den Frieden, Frauenrat für Aussenpolitik FrAu, Friedensfrauen Weltweit, IAMANEH Schweiz, Juristinnen Schweiz, Pfadibewegung Schweiz PBS, Schweiz. Bäuerinnen und Landfrauenverband SBLV, Schweizer FrauenSynode, Schweiz. Kath. Frauenbund SKF, Schweizer Syndikat Medienschaffender SSM, Schweiz. Verband alleinerziehender Mütter + Väter SVAMV, Schweiz. Verband für Frauenrechte adf-svf, SP Frauen Schweiz, SWONET, TERRE DES FEMMES, Verband Christkatholischer Frauen Schweiz VCF, Verband Wirtschaftsfrauen Schweiz, Women's World Summit Foundation WWSF

serdem beeinträchtigt die Gewalt die Ressourcen von Kindern von Betroffenen und Gewaltausübenden und erhöht das Risiko, selbst gewaltausübend zu werden.

Zudem besteht ein starker Bezug zur Gleichstellung der Geschlechter. Die Wurzeln von geschlechtsspezifischer Gewalt liegen in der Ungleichstellung der Geschlechter und dazugehörigen Normen und Stereotypen. Die Gewalt selbst zementiert wiederum diese Ungleichstellung und Normierung. Um diesen Kreislauf zu durchbrechen braucht es umfassende Ansätze und deshalb ist die vorliegende Konvention wichtig. Sie ist ein verbindliches Instrument, das mit seinen praxisbezogenen und bei den Ursachen ansetzenden Regelungen sehr konkret zur Bekämpfung dieser Formen von Gewalt beiträgt. Weil die Konvention sehr umfassend ist, nehmen wir nur zu ausgewählten Bestimmungen Stellung.

2. Vorbehalte (Art. 78)

Vorbehalt zu Art. 44 Abs. 1 Bst e

Angesichts der aktuellen Mobilität und Migration regen wir an, die geltenden Bestimmungen auch an den gewöhnlichen Aufenthaltsort zu knüpfen und das Strafgesetzbuch entsprechend zu ändern.

Vorbehalt zu Art. 44 Abs. 3

Die schweizerische Gerichtsbarkeit soll auch bei Zwangssterilisation und Zwangsabtreibung gelten, unabhängig davon, wo die Tat geschah. Wir fordern, auf diesen Vorbehalt zu verzichten, da dies besonders schwere Verletzungen der physischen und psychischen Integrität der Frauen wie auch deren reproduktive Selbstbestimmung betrifft.

Vorbehalt zu Art. 55 Abs. 1

Wir unterstützen die Regelung der Schweiz im Sinne der Revision von Art. 55a StGB. Wir erachten die Entlastung gewaltbetroffener Personen und mehr Verantwortungsübernahme durch den Staat als sehr wichtig. Durch die geplante Änderung des Artikels 55a StGB und des MStG muss eine allfällige Sistierung auf Argumenten in Bezug auf die Gewalttat gründen und nicht mehr ausschliesslich auf einer Willensäusserung des Opfers, die vielseitig motiviert sein kann. Dies erachten wir in Anbetracht des offiziellen Charakters von Delikten im Kontext von häuslicher Gewalt als notwendig zum besseren Schutz von gewaltbetroffenen Personen.

Teilweiser Vorbehalt zu Art. 59

Die aktuellen Regelungen zur Erteilung eines Aufenthaltstitels nach der Auflösung der Ehe oder Partnerschaft aufgrund von häuslicher Gewalt führen zu einer Ungleichbehandlung der Opfer abhängig von ihrem Rechtsstatus. Gleichzeitig zeigt die Praxis, dass der grosse Ermessungsspielraum der Behörden zu kantonal sehr unterschiedlichen und dadurch willkürlichen Situationen für die Betroffenen führt. Um alle Gewaltbetroffenen zu schützen, wie dies die Istanbul-Konvention zum Ziel hat, ist ein vom aufenthaltsrechtlichen Status unabhängiger Opferschutz nötig. Deshalb fordert die NGO-Koordination, dass die bestehende Kategorisierung und damit eine Ungleichbehandlung der Betroffenen aufgehoben wird, indem die entsprechenden Gesetze geändert und der Vorbehalt zurückgezogen wird.

Eine spezifische Lücke besteht bei Fällen von Zwangsverheiraten ins Ausland. Bisher gibt es kein Rückkehrrecht für Personen, die aus der Schweiz in ein anderes Land zwangsverheiratet werden und ihre Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung verlieren. Ein solches Rückkehrrecht wäre indes eine wichtige und wirksame Massnahme für die von Zwangsheirat Betroffenen.

3. Weitere Bestimmungen

Art. 4 Grundrechte, Gleichstellung und Nichtdiskriminierung

Abs. 2: Die NGO-Koordination erachtet ein umfassendes Gleichstellungsgesetz, das im Unterschied zum geltenden nicht nur im Arbeitsverhältnis angewendet wird, als wichtig.

Art. 7 – 9 Umfassende und koordinierte politische Massnahmen/finanzielle Mittel/Koordinationsstelle

Aufgrund der föderalistischen Struktur sind die rechtliche Situation und das Engagement der Kantone sehr unterschiedlich. Hier ist der Bund gefordert, der eine führende und koordinierende Rolle übernehmen soll, um den Anforderungen der Konvention für umfassende Massnahmen gerecht zu werden. Dazu gehört auch eine Koordinationsstelle, die beim Bund angesiedelt werden soll. Sowohl beim Bund wie auch bei den Kantonen und in den Gemeinden sind entsprechende Ressourcen zur Verfügung zu stellen und die Themen in den staatlichen Strukturen zu verankern. Nichtstaatliche Akteurinnen übernehmen gleichzeitig eine wichtige Rolle in der Arbeit zu geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt – entsprechende Förderungsgelder sind von staatlicher Seite zur Verfügung zu stellen.

Art. 10 Datensammlung und Forschung

Systematische Datensammlungen im Dunkelfeld zu geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt fehlen. Ebenso fehlt es an regelmässigen Forschungen, insbesondere auch zu normativen Hintergründen (z.B. Geschlechternormen), den Bedürfnissen Betroffener und Gewaltformen wie weibliche Genitalverstümmelung, ehrbezogener Gewalt und Zwangsverheiratung/-ehe.

Art. 12 Allgemeine Verpflichtungen (Prävention)

Aufgrund der föderalen Strukturen ist das Engagement in der Prävention betreffend geschlechtsspezifische Gewalt und Gleichstellung der Geschlechter regional sehr unterschiedlich und bezüglich breiten, alle Zielgruppen erreichenden Aktivitäten insgesamt noch nicht genügend. In den meisten Kantonen gilt es, mehr Finanzen zur Verfügung zu stellen sowie gezieltere und zielgruppengerechtere Massnahmen zu ergreifen und diese nachhaltig zu verankern. Insbesondere die Arbeit zu den Wurzeln von geschlechtsspezifischer Gewalt, den bestehenden Geschlechterstereotypen und –normen, wird in der Schweiz bisher sehr vernachlässigt.

Art. 14 Bildung

Die Schule, aber auch ausser schulische Angebote wie die ausserfamiliäre Betreuung bieten Raum für die Arbeit zu Gleichstellung und Gewalt. Bisher wird diese Chance zu wenig genutzt und es besteht keine Verpflichtung diesbezüglich. So ist es in der Regel immer noch von den

einzelnen Mitarbeitenden abhängig, ob und wie dazu gearbeitet wird. So ist beispielsweise „Gender“ aus dem Lehrplan 21 gestrichen worden.

Art. 15 Aus- und Fortbildung von Angehörigen bestimmter Berufsgruppen

In der Ausbildung mangelt es im Curriculum vieler Berufe an den Themen Gleichstellung und Gewalt. Ebenfalls fehlen trotz beruflicher Kontakte zu Gefährdeten und Betroffenen verbindliche, spezialisierte Weiterbildungen. Beispiele dafür sind Ärztinnen und Ärzte, die nicht betreffend weibliche Genitalverstümmelung ausgebildet werden, oder Mitarbeitende von Behörden, die trotz Entscheidungskompetenzen und Schlüsselpositionen über kein Wissen zu Zwangsheirat verfügen.

Art. 17 Beteiligung des privaten Sektors und der Medien

In der Schweiz gibt es auf nationaler Ebene und in praktisch allen Kantonen keine gesetzlichen Grundlagen, die geschlechterdiskriminierende Werbung verbieten. Die einzige Möglichkeit, um gegen sexistische Werbung vorzugehen, besteht heute in einer Beschwerde bei der Lauterkeitskommission. Dieses Selbstregulierungsgremium der Werbebranche greift jedoch mangels Durchsetzungskraft und aufgrund von unzureichend formulierten Grundsätzen nicht. So wurden 2014 alle Beschwerden wegen sexistischer Werbung abgewiesen. Es benötigt weiterführende institutionelle Instrumente als die bestehende Kommission.

Art. 22 Spezialisierte Hilfsdienste

Zu weiblicher Genitalverstümmelung (FGM): Frauen und Mädchen, die von FGM betroffen oder gefährdet sind, beschnitten zu werden, brauchen in ihren Regionen kompetente Anlaufstellen, die Schutz und Unterstützung bieten können. Dies ist heute nur in wenigen Kantonen der Fall. Es braucht hierfür nicht zwingend neue Strukturen, sondern das Thema soll idealerweise bei bestehenden Anlaufstellen wie beispielsweise Beratungsstellen für sexuelle und reproduktive Gesundheit angegliedert werden.

Im Asylkontext: Studien belegen, dass asylsuchende und vorläufig aufgenommene Frauen sowie anerkannte Frauenflüchtlinge zu einem hohen Prozentsatz geschlechtsspezifische Gewalt erlebt haben und teilweise unter posttraumatischen Belastungsstörungen leiden. Ihnen müssen entsprechende geschlechtersensible Angebote zur Verfügung stehen. Die aktuell vorhandenen Anlaufstellen wie die Ambulatorien für Kriegs- und Folteropfer können diesen Bedarf aufgrund mangelnder Ressourcen und Spezialisierung nicht abdecken.

Art. 36 Sexuelle Gewalt, einschliesslich Vergewaltigung

Die strafrechtliche Regelung zu Vergewaltigung in der Schweiz ist lückenhaft und macht eine für Betroffene und Fachpersonen kaum nachvollziehbare Abgrenzung zwischen Vergewaltigung (Art. 190 StGB) und sexueller Nötigung (Art. 189 StGB), indem nur eine bestimmte Form der Penetration als Vergewaltigung gilt. Die Schweiz steht damit im Vergleich zu zahlreichen europäischen Ländern alleine da. Eine entsprechende Gesetzesrevision mit einer Neudefinition von Vergewaltigung ist nötig.

Art. 55 Verfahren auf Antrag und von Amtes wegen

Die NGO-Koordination begrüsst die Revision von Art. 55a StGB.

Art. 60: Asylanträge aufgrund des Geschlechts

Die NGO-Koordination ist der Ansicht, dass die Schweiz die Voraussetzungen von Art. 60 nicht vollumfassend erfüllt.

Absatz 1: Die NGO-Koordination spricht sich dafür aus, dass geschlechtsspezifische Gewalt als eine Form der Verfolgung direkt und ausdrücklich in Art. 3 Abs. 1 AsylG aufgenommen wird. Aufgrund fehlender öffentlich zugänglicher Statistiken zum Asylverfahren kann nicht abschliessend bewertet werden, inwiefern die Behörden den frauenspezifischen Fluchtgründen in der Praxis Rechnung tragen. Eine genaue Erfassung detaillierter Daten sowie deren Veröffentlichung würden Abhilfe schaffen. Eine weitere Lücke betrifft Frauen, die aus einem von den schweizerischen Behörden als «safe country» eingestuften Herkunftsland flüchten. Dass aktuell Länder wie Indien oder Albanien auf der Safe Country-Liste stehen, zeigt, dass der Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt bei deren Erstellung nicht berücksichtigt wird. So riskieren Betroffene von geschlechtsspezifischer Gewalt aus den entsprechenden Ländern zum heutigen Zeitpunkt einen Nichteintretensentscheid ohne Klärung der individuellen Verfolgungsgründe. Die Praxis der sogenannten Safe Countries schützt Menschen nicht vor geschlechtsspezifischer Verfolgung.

Absatz 2: Dies entspricht Art. 3 Abs. 2 Satz 2 AsylG. Auch hier sind jedoch öffentlich zugängliche Statistiken erforderlich, um die effektive Handhabung im Verfahren zu verifizieren.

Absatz 3: Der erläuternde Bericht des Bundes bezieht sich bezüglich der Aufnahme ausschliesslich auf die vom Bund betriebenen Unterkünfte. Verbindliche rechtliche Richtlinien bzw. Mindeststandards für die geschlechtersensiblen Unterbringungen auf Ebene der Kantone und Gemeinden fehlen jedoch. Mitarbeitende in den Zentren erhalten keine systematische Aus- sowie Weiterbildung bezüglich geschlechtsspezifischer Gewalt. Aufgrund solcher fehlender Sensibilisierung wird gewaltbetroffenen bzw. traumatisierten Frauen der Zugang zu psychosozialer Unterstützung nicht konsequent gewährleistet. Bezüglich des Asylverfahrens gibt es beim Staatssekretariat für Migration keine Sektion, in der die Asylanträge, die geschlechtsspezifische Gewalt beinhalten, von fachlich speziell geschulten Personen behandelt werden. Es braucht jedoch spezialisierte Personen, die sich vertieft dieser Thematik widmen und frauenspezifische Herkunftsländerinformationen aufbereiten, um die entsprechenden Asylanträge prüfen zu können. Die Befragungen sind konsequent von gleichgeschlechtlichen Befragungsteams und ohne Anwesenheit von Familienmitgliedern (auch keine Kinder) durchzuführen. Die aufgeführten Faktoren führen dazu, dass die von der Istanbul-Konvention geforderte geschlechtersensible Behandlung aller Asylsuchender während des Asylverfahrens nicht sichergestellt ist. Die entsprechenden Verbesserungen sind also einzuleiten.

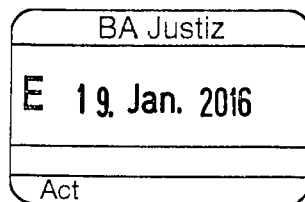
Wir bedanken uns für die Kenntnisnahme und die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.



Vivian Fankhauser-Feitknecht
Präsidentin NGO-Koordination post Beijing Schweiz

A handwritten signature in blue ink, consisting of stylized, cursive letters that appear to be 'AG' followed by a long, sweeping horizontal stroke.

Anne Guyaz
Geschäftsführerin NGO-Koordination post Beijing Schweiz



Office fédéral de la Justice
Domaine de Direction
Droit pénal international
Palais fédéral – aile ouest

Berne, le 15 janvier 2016

Concerne : Convention du Conseil de l'Europe du 11 mai 2011 sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (convention d'Istanbul)

Madame la Conseillère fédérale
Mesdames et Messieurs

Nous avons bien reçu la convention mentionnée ci-dessus et vous remercions de pouvoir prendre part à la consultation. Pro Familia observe les conditions de vie des familles depuis bientôt 75 ans dans notre société. Elle ne peut que se réjouir d'une telle convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. Au cœur de la réflexion se situe la valeur essentielle que joue chaque membre de la famille dans le développement social, économique et culturel.

L'intégrité physique et psychique des familles doit être garantie comme chaque membre doit être protégé contre toute forme de violence et d'exploitation. De plus, tout enfant a droit à des relations stables, continues et à un accompagnement de bonne qualité.

Nous saluons la volonté du Conseil fédéral de ratifier la convention et d'accepter ainsi son caractère contraignant qui s'attaque à un grave problème de violation des droits humains dont les solutions doivent être à la fois préventives et répressives. Par sa ratification, la Confédération est appelée à combler les lacunes encore existantes d'élimination de toute forme de violence à l'égard des femmes, qu'elles soient physiques ou psychiques, visant ainsi à lutter contre la discrimination dont elles sont victimes et à promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes. L'adhésion à une telle convention permet aussi de redéfinir les rôles à l'intérieur de la famille sans que la femme soit considérée comme inférieure à l'homme et surtout dépendant de lui. Une telle convention vise aussi à favoriser l'autonomie de la femme et son indépendance.

La Convention établit des normes en matière de prévention, de protection, de poursuites judiciaires et de services. Par sa ratification, notre pays devra mettre en place ou soutenir les lignes d'assistance téléphonique déjà existantes, offrir des lieux de refuge, des conseils et des services médicaux et garantir l'assistance juridique.

Nous croyons beaucoup aux mesures éducationnelles préventives telles que programmes de sensibilisation et de formation professionnelle dispensées dans le cadre de cours aux élèves portant sur le respect de la femme et l'égalité des droits entre hommes et femmes. Cependant pour atteindre les adultes, ces messages de respect de la femme ainsi que de nos valeurs constitutionnelles doivent être aussi transmis aux parents d'élèves par exemple comme cela est signalé dans le rapport explicatif en p. 27 par des campagnes de sensibilisation sur l'éducation sans violence.

Nous pensons que pour parvenir à des améliorations dans ce domaine, la collaboration avec les cantons doit être accrue et pas uniquement dans l'augmentation de possibilités d'hébergement ou d'offres supplémentaires de conseils téléphoniques mais également par un lien étroit avec la conférence des directeurs de l'instruction publique(CDIP) qui sont à même de transmettre ce type d'information au sein des écoles.

Si nous constatons que notre pays satisfait à pratiquement la plupart des exigences de la convention, nous pensons que ces problèmes demeurent encore très actuels et qu'ils pourront être résolus lorsque l'on mettra en Suisse une politique familiale qui permettra aux femmes d'exercer une activité lucrative devenant ainsi plus autonomes tant sur les plans physique, psychique que financier. En outre, Pro Familia abonde dans le sens que les enfants ne doivent pas être victimes de la violence domestique, y compris en tant que témoin de cette violence au sein de la famille.

Dans ce sens, nous souhaiterions ajouter que la violence domestique peut s'exercer aussi à l'égard des hommes et des enfants et que cette problématique devrait être plus prise en compte par la convention.

Nous nous permettons d'ajouter quelques remarques concernant les articles de la Convention :

Art. 4 al. 1.

....en particulier des femmes et leurs enfants....

La Convention porte à la fois sur la violence des femmes et la violence domestique. Les enfants sont souvent des victimes indirectes de la violence conjugale.

Art. 9

Remarque identique qu'à l'art. 4 al. 1

Art. 17

Remarque identique qu'à l'art. 4 al. 1

Nous soulignons encore l'importance de l'art. 55 al. 1. Soulignant le fait qu'une procédure puisse se poursuivre même si la victime se rétracte ou retire sa plainte.

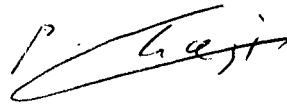
Enfin, saluant la mise sur pied d'un suivi de mise en oeuvre de la convention par un groupe d'experts indépendants, Pro Familia souhaiterait être informé des travaux de cette commission.

En vous remerciant de nous avoir consultés, nous vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, Mesdames et Messieurs, nos meilleures salutations.

PRO FAMILIA SUISSE



Laurent Wehrli
Président, Conseiller national



Dr. Philippe Gnaegi
Directeur

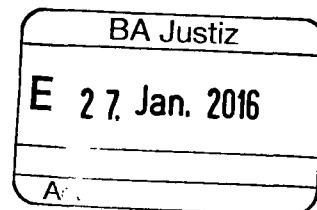


Geschäftsstelle
Secrétariat central
Segretariato centrale

SBK
ASI

Schweizer Berufsverband der Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner
Association suisse des infirmières et infirmiers
Associazione svizzera infermieri e infermieri

26. Januar 2016



Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationales Strafrecht
3003 Bern

Ebenfalls per E-Mail an:
anita.marfurt@bj.admin.ch

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizer Berufsverband der Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner (SBK) bedankt sich für die Gelegenheit, sich zum Beitritt der Schweiz zur Istanbul-Konvention zu äussern.

Der SBK vertritt einen Beruf (die auf Tertiärstufe angesiedelte Gesundheits- und Krankenpflege), der zu rund 90% von Frauen ausgeübt wird. Es versteht sich damit von selbst, dass unsere Mitglieder schon nur aufgrund dieses Umstandes von der vom Abkommen gedeckten Problematik der geschlechtsspezifischen Gewalt persönlich besonders betroffen sind. Ausserdem sind Pflegefachfrauen (und Pflegefachmänner) in ihrer beruflichen Tätigkeit mit dieser Problematik konfrontiert: sie pflegen, betreuen und beraten Frauen und Kinder, die Gewalt erlebt haben, erfassen deren Bedürfnisse und setzen sich für deren Anliegen ein. Leider werden sie als Berufsleute bekanntlich auch selber immer wieder Opfer von verbalen, körperlichen oder sexuellen Übergriffen. Jedes Mittel, das Ausmass an Gewalt in der Gesellschaft möglichst zu senken und den Opfern zu helfen – was wir als Ziel des Übereinkommens des Europarats sehen –, ist ihnen willkommen. Deshalb

unterstützt der SBK mit aller Entschiedenheit den Beitritt der Schweiz zur Istanbul-Konvention.

Zur Begründung verweisen wir im Einzelnen auf die Vernehmlassung der eidg. Kommission für Frauenfragen (EKF), der wir uns vorbehaltlos anschliessen.

Helena Zaugg
Präsidentin

Yvonne Ribi
Geschäftsführerin

Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten
Conférence Suisse des Délégué-e-s à l'Égalité entre Femmes et Hommes
Conferenza Svizzera delle Delegate alla Parità fra Donne e Uomini

Eidgenössisches Justiz und
Polizeidepartement EJPD
Bundeshaus
3003 Bern

Per E-mail an :
anita.marfurt@bj.admin.ch

Chur, den 28. Januar 2016

Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention)

Sehr geehrte Damen und Herren,

Die Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten (SKG), der Zusammenschluss der Gleichstellungsbüros des Bundes, der Kantone und der Städte in der Schweiz, hat die Ehre, Ihnen hiermit ihre Stellungnahmen zum eingangs erwähnten Vorhaben zu unterbreiten.

1) Grundsätzliches

Der Entwurf sieht eine Ratifizierung des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, der sogenannten Istanbul-Konvention, durch die Schweiz vor.

Das Übereinkommen wurde bereits von 19 Ländern ratifiziert und ist am 1. August 2014 in Kraft getreten. Die Schweiz hat es am 11. September 2013 unterzeichnet.

Die SKG begrüsst deshalb den Willen des Bundesrates, dieses auf Europaebene erste rechtsverbindliche Instrument zum Schutz von Frauen und Mädchen gegen jede Form der Gewalt und zur Verhütung, Verfolgung und Abschaffung jeglicher Gewalt gegen Frauen sowie der häuslichen Gewalt zu ratifizieren. Da Gewalt gegen Frauen eine Folge der ungleichen Machtverhältnisse zwischen den Geschlechtern ist, hat das Übereinkommen zum Ziel, jede Form von Diskriminierung abzuschaffen und insbesondere die Selbstbestimmung der Frau zu stärken.

Die Istanbul-Konvention bildet mit ihrem ganzheitlichen Ansatz zum Schutz der Frau in der breiten Palette der Übereinkommen zum Schutz der Personenrechte ein besonders wichtige rechtliche Grundlage. Durch eine Ratifizierung wird die Schweiz ihre Tradition und ihr Engagement für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte bestätigen.

Aus dem erläuternden Bericht geht hervor, dass das Schweizer Bundesrecht den Anforderungen des Übereinkommens in zivil- und strafrechtlicher Hinsicht entspricht. Aufgaben wie Gewaltprävention und Opferschutz obliegen den Kantonen, von denen die meisten bereits Mechanismen eingeführt haben, welche die Anforderungen des Übereinkommens erfüllen.

Dank dem Übereinkommen wird es ebenfalls möglich sein, die Umsetzung der Massnahmen in der ganzen Schweiz noch besser in Einklang zu bringen. Dies kommt insbesondere der interkantonalen Zusammenarbeit zugute, die dank den Regionalkonferenzen sowohl im Hinblick auf die Gleichstellung von Frau und Mann (égalité.ch, Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten SKG) als auch im Kampf gegen die häusliche Gewalt (Conférence Latine CL, Konferenz der Fachstellen gegen häusliche Gewalt Schweiz KIFS, und Schweizerische Konferenz gegen häusliche Gewalt SKHG) bereits gut funktioniert.

Es ist zu betonen, dass die häusliche Gewalt auch in der Schweiz Todesopfer fordert. 2014 wurden 17 Frauen und sechs Männer im Kontext der häuslichen Gewalt getötet. Die Ratifizierung des Übereinkommens wird deshalb eine starke Botschaft aussenden und dazu dienen, erneut zu bekräftigen, dass häusliche Gewalt in der Schweiz nicht hinnehmbar ist und auch nicht toleriert wird.

Die SKG nutzt die Gelegenheit, um die Massnahmen zu begrüßen, die im Bundesgesetzentwurf zur Verbesserung des Schutzes der Opfer von Gewalt vorgesehen sind und die es tatsächlich ermöglichen werden, die Anforderungen des Übereinkommens in noch grösserem Umfang zu erfüllen. Speziell begrüßen wir die Absicht des Bundes, in Erfüllung von Art. 10 der Konvention, die interkantonale Koordination zu fördern. Der Fachbereich Häusliche Gewalt des eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frauen und Männern ist ein wichtiger Ansprechpartner der kantonalen Interventions- Koordinations- und Fachstellen. Er erfüllt den Anspruch die verschiedenen Schnittstellen zwischen Bund und den interkantonalen Konferenzen und Fachstellen zu vereinen. Er kann als Bundesstelle nicht die interkantonale Koordination übernehmen und unterstützt daher bereits bisher, wie im Bericht Seite 18 erwähnt, die Schweizerische Konferenz gegen häusliche Gewalt SKHG / CSVD. Um die kantonalen Anforderungen zu koordinieren und möglichst einheitliche Massnahmen bei häuslicher Gewalt in den Kantonen zu etablieren ist diese Unterstützung von grosser Wichtigkeit. Es wäre wünschenswert, für diese Unterstützung eine Grundlage zu schaffen.

2) Anwendungsbereich des Übereinkommens

Geschlechtsbedingte Gewalt gegen Frauen in ihren verschiedenen Erscheinungsformen muss im Zentrum aller Massnahmen stehen, die zur Umsetzung des Übereinkommens ergriffen werden. Die Bestimmung in Abschnitt 2 über den Anwendungsbereich des Übereinkommens, ermutigt die Signatarstaaten, dieses Übereinkommen ebenfalls auf häusliche Gewalt gegen Männer und Jungen anzuwenden. So können die Signatarstaaten frei bestimmen, ob sie die Anwendbarkeit des Übereinkommens auch auf diese Opfer ausweiten wollen.

Die SKG begrüsst eine solche Anwendung des Übereinkommens auf alle Opfer von häuslicher Gewalt.

3) Finanzielle Mittel (Art. 8 Übereinkommen)

Die Istanbulkonvention verpflichtet die Vertragsparteien in Artikel 8, angemessene finanzielle und personelle Mittel für Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung aller in den Geltungsbereich des Übereinkommens fallenden Formen von Gewalt bereitzustellen. Da viele der entsprechenden Massnahmen in den Kompetenzbereich der Kantone fallen, sind vor allem die Kantone verpflichtet, angemessene Ressourcen bereitzustellen. Die SKG begrüsst daher die Bereitschaft des Bundes, eine punktuelle finanzielle Unterstützung der Kantone zu prüfen.

4) Schutz von Kindern, die Zeuginnen und Zeugen häuslicher Gewalt geworden sind (Art. 26)

Die SKG erachtet es wichtig darauf hinzuweisen, dass die Istanbulkonvention die Vertragsparteien nicht nur dazu verpflichtet, Kindern, die Zeuginnen und Zeugen häuslicher Gewalt geworden sind, im Strafverfahren verfahrensrechtlichen Schutz zu gewähren, sondern auch den Schutz der psychischen Integrität und die Bereitstellung psychosozialer Beratung erfordert. Obwohl in verschiedenen Kantonen gute Beispiele für die „erforderliche Unterstützung“ von Kindern vorhanden sind, gibt es in der Schweiz keine flächendeckende psychosoziale Beratung mitbetroffener Kinder. Hier sind verstärkte Anstrengungen seitens der Kantone notwendig.

5) Vorbehalte

Die SKG bedauert einen der vorgebrachten Vorbehalte in Bezug auf Artikel 59 zur «Aufenthaltsberechtigung». Wie der Bundesrat in seinem Bericht selbst hervorhebt, kommen solche Situationen relativ selten vor. Indessen geht die SKG davon aus, dass die Aufenthaltsrechtverweigerung für Ehe- oder LebenspartnerInnen von Personen mit Jahres- oder Kurzaufenthaltsbewilligung oder von vorläufig Aufgenommenen, die Opfer von Paargewalt sind, als Zeichen einer gewissen Duldung von Gewalt gegenüber bestimmten – allerdings als verletzlich geltenden – «Kategorien» von Personen ausgelegt werden könnte. Dieser Vorbehalt würde in gewisser Weise dazu führen, dass Opfer schweigen, um ihren Aufenthaltsstatus aufrechtzuerhalten. Demzufolge sollte das Ausländerrecht dahingehend revidiert werden. Die SKG beantragt, den vorgebrachten Vorbehalt zurückzuziehen.

Die SKG spricht sich klar für eine Ratifizierung des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) durch den Bundesrat aus und zwar ohne Vorbehalt.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüßen



Silvia Hofmann
Präsidentin der Schweizerischen
Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten



Schweizerischer
Gemeindeverband

Association des
Communes Suisses

Associazione dei
Comuni Svizzeri

Associaziun da las
Vischnancas Svizras

Eidgenössischen Justiz- und
Polizeidepartements EJPD
Bundespräsidentin
Simonetta Sommaruga
Staatssekretariat für Migration SEM
3003 Bern

Per E-Mail an:
anita.marfurt@bj.admin.ch

Bern, 29. Januar 2016

**Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt vom 11. Mai 2011 (Istanbul-Konvention)
Stellungnahme des SGV**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 20. Oktober 2015 haben Sie dem Schweizerischen Gemeindeverband (SGV) das oben erwähnte Geschäft zur Stellungnahme unterbreitet. Für die Gelegenheit uns aus Sicht der 1624 dem SGV angeschlossenen Gemeinden äussern zu können, danken wir Ihnen.

Die Gewalt an Frauen und häusliche Gewalt zählt zu den häufigsten Menschenrechtsverletzungen in der Schweiz. Deren Folgen tragen nicht nur die Betroffenen, sondern auch die Gesellschaft. Die Kostenentwicklung im Bereich Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt steigt gemäss der vom Bund erstellten Kostenstudie Jahr für Jahr. Ein grosser Teil der Folgekosten fällt dabei in den Gemeinden an: Hilfs- und Betreuungsangebote für die Betroffenen, Sozialhilfe etc. Um der Gewalt an Frauen und der häuslichen Gewalt sowie deren Kosten für die Gesellschaft entgegenzuwirken bedarf es einer gesamtschweizerischen Strategie sowie einer koordinierten Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden – im Bereich der Angebote für Betroffene, aber auch in der Gewaltprävention.

Die Istanbul-Konvention bildet dafür eine erste Grundlage, indem sie die Handhabe und den Auftrag der Behörden zur Prävention und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt erweitert. Aus diesem Grund begrüsst der SGV die Ratifizierung der Istanbul-Konvention. Zwei Punkte möchten wir hervorheben.

Der SGV spricht sich insbesondere für eine koordinierte gesamtschweizerische Zusammenarbeit zwischen den Behörden aller drei Staatsebenen und den beteiligten privaten Organisationen aus. Diese scheint umso wichtiger als der erläuternde Bericht von einer Überprüfung der Anzahl Schutzunterkünfte in der ganzen Schweiz spricht. Heute haben in der Schweiz längst nicht alle Frauen den gleichen Zugang zu Schutzunterkünften, zwischen den Kantonen bestehen beträchtliche Unterschiede. So verfügen beispielsweise die Kantone Jura und Schaffhausen über kein Frauenhaus. Eine Schweiz übergreifende Koordination und der Ausbau des Angebots an Schutzunterkünften wie das Art 7. Abs. 1 und Art. 10 der Istanbul-Konvention vorsehen, kann das Problem des erschweren

Zugangs entschärfen. Nach Ansicht des SGV ist deshalb die Bereitstellung finanzieller Mittel durch den Bund, wie im erläuternden Bericht angesprochen, unabdingbar.

Ebenfalls zentral im Bereich der Gewalt gegen Frauen und der häuslichen Gewalt ist die Prävention. Präventive Massnahmen sind wichtig und – gerade wenn sie gut koordiniert werden – effizient und kostengünstig, was sich für alle Beteiligten auszahlt. Der SGV unterstützt deshalb ausdrücklich die Umsetzung von Art. 12 der Istanbul-Konvention.

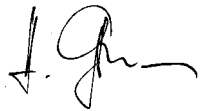
Der SGV bedauert, dass der erläuternde Bericht die Auswirkungen der Istanbul-Konvention zwar auf den Bund und die Kantone, nicht aber auf die Gemeinden wiedergibt und fordert, dass dies bei der Umsetzung zwingend eruiert und berücksichtigt wird. Umso mehr als die Gemeinden in der Umsetzung der Istanbul-Konvention eine entscheidende Rolle spielen.

Wir danken Ihnen für die wohlwollende Prüfung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gemeindeverband

Präsident



Hannes Germann
Ständerat

Direktor



Reto Lindegger

Kopie an: Schweizerischer Städteverband, Bern

Bundesamt für Justiz
Sekretariat ÖFFR
Bundesrain 20
3003 Bern

E-mail: anita.marfurt@bj.admin.ch

Bern, 7. Januar 2016

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga
Sehr geehrte Damen und Herren

Besten Dank für die Möglichkeit, am Vernehmlassungsverfahren teilnehmen zu dürfen.

Der SGB begrüsst die Ratifizierung der Istanbul-Konvention durch die Schweiz. Wir anerkennen, dass die Schweiz ihre Bewohnerinnen und Bewohner schon heute durch verschiedene kantonale und nationale Massnahmen vor häuslicher und geschlechtsspezifischer Gewalt schützt. Mit der Ratifizierung der Istanbul-Konvention bekennt sich die Schweiz zum Ziel, Frauen und Mädchen wirkungsvoll vor geschlechtsspezifischer Gewalt zu schützen, gibt den einzelnen Massnahmen einen umfassenden Rahmen und verpflichtet sich, vorhandene Lücken zu schliessen.

Der SGB empfiehlt, die aus der Ratifizierung der Istanbul-Konvention entstehende Verpflichtung rasch umzusetzen und bestehende Lücken zu schliessen. So genügt beispielsweise die Anzahl Plätze in Frauenhäusern den Anforderungen der Konvention (Art. 23) nicht und es besteht dringender Handlungsbedarf: Bei einer durchschnittlichen Auslastung von 70-90% werden Frauen zum Teil wegen Vollbelegung abgewiesen. 2013 konnten rund 600 Frauen nicht in einem Frauenhaus in der eigenen Region aufgenommen werden, mehr als die Hälfte davon fand gar keinen Platz in einem Frauenhaus und musste auf alternative Notunterkünfte ausweichen, die ihren Schutz nicht gewährleisten konnten (*Grundlagenbericht Ist- und Bedarfsanalyse Frauenhäuser Schweiz*, Infras im Auftrag der SODK, 2014). Desweiteren empfehlen wir auch die Weiterverfolgung des Projekts einer schweizweiten telefonischen Beratung (Art. 24) sowie den niederschweligen Zugang zu Krisenzentren nach Art. 25. Diese Zentren müssen ihre Beratungsangebote möglichst auch in der Muttersprache der betroffenen Opfer anbieten, besonders wenn eine ausländerechtliche Problematik besteht.

Weiteres Augenmerk ist auf Art. 39 Bst. b zu legen: Zwar deckt das Schweizerische Strafrecht den Straftatbestand der Zwangssterilisierung ab. Diese wird jedoch trotzdem meistens zur Bedingung für eine Geschlechtsanpassung von Trans*menschen gemacht. Diese Praxis muss im Hinblick auf Erfüllung von Art. 39 Bst. b zwingend geändert werden.

Wir empfehlen die Vorbehalte mit grösster Zurückhaltung anzubringen. Insbesondere auf den Vorbehalt zu Art. 59 Aufenthaltsstatus ist unbedingt zu verzichten und stattdessen ein Rechtsanspruch auf ein eigenständiges Aufenthaltsrecht für alle Opfer von Gewalt zu verankern. Die Angst vor einem Verlust des Aufenthaltsrechts kann Frauen davon abhalten, eine Klage wegen häuslicher Gewalt einzureichen.

Wir sind desweitem der Meinung, dass die Istanbul-Konvention auch auf Fälle von beruflich motivierter geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen Anwendung finden muss, wie z.B. Mobbing und sexueller Belästigung am Arbeitsplatz. Eine entsprechende Analyse auf diese Anwendungsfelder ist vom BJ noch durchzuführen. Das gleiche gilt für die Auswirkungen der Konvention auf den heute noch nicht geregelten Schutz von Sexarbeiterinnen in der Schweiz.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND



Paul Rechsteiner
Präsident



Regula Bühlmann
Zentralsekretärin



SCHWEIZERISCHES
WEISSES KREUZ

Lindhübelstrasse 4
5724 Dürrenäsch

Tel 062 767 60 00
Fax 062 767 60 02
www.wkz.ch
info@wkz.ch

Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationales Strafrecht
3003 Bern

Dürrenäsch, 28. Januar 2016

Vernehmlassungsentwurf

Sehr geehrte Damen und Herren

Danke für die Einladung zur Stellungnahme zum Vernehmlassungsentwurf zum

Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt vom 11. Mai 2011 (Istanbul-Konvention).

Das Ziel der Istanbul-Konvention, dass jegliche Form von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt zu verhüten, zu bekämpfen und strafrechtlich zu verfolgen ist und dass die Rechte der Opfer geschützt werden, ist für das Schweizerische Weisse Kreuz als Fachstelle für Lebensschutz und Sexualethik von grundlegender Bedeutung. Wir unterstützen die im erläuternden Bericht formulierten Grundsätze und Lösungsansätze und erwarten deshalb, dass die Konvention so rasch wie möglich umgesetzt und eingeführt wird.

Anmerkungen

- Die Sicherstellung von genügend Schutzunterkünften für Opfer, sowie das Angebot von Telefonberatung ist dringend auszubauen und die benötigten finanziellen Mittel sicher zu stellen (S. 2 und S. 19). Zusätzlich ist es erforderlich, dass sich betroffene Opfer in ihrer Muttersprache mitteilen können.
- Wir begrüssen, dass die Konvention sowohl in Friedens- wie auch in Kriegszeiten Anwendung findet, die entsprechende Formulierung in der Konvention ist uns entsprechend wichtig.
- Die Erweiterung der Definition von „wirtschaftlicher Gewalt“, die zu wirtschaftlichen Schäden führt (S. 11), ist uns wichtig. Es begünstigt, dass betroffene Opfer aus einem Abhängigkeitsverhältnis ausbrechen können.
- Wir begrüssen die Anpassung, dass der Opferbegriff unabhängig vom biologischen Geschlecht definiert wird, sodass auch Frauen, die in einer lesbischen Partnerschaft häusliche Gewalt erleben, geschützt werden (S. 12).



- Der auf S. 13 beschriebene Schutz der körperlichen und psychischen Integrität ist ein wichtiger Faktor auch im Schwangerschaftskonflikt (S. 54). Wir interpretieren diesen Abschnitt dahingehend, dass gewährleistet sein muss, dass eine Schwangerschaftskonfliktberatung das Recht auf geistige Unversehrtheit im Blick hat, insbesondere in Bezug auf die Entscheidungsfreiheit einer schwangeren Frau.
- Es braucht dringend mehr finanzielle Mittel für sexualpädagogische Angebote, um die Gleichstellung der Geschlechter und die Gewaltprävention zu fördern (vgl. Art. 386 StGB). Besonders im Migrationsbereich braucht es zusätzlich entsprechende Angebote, sowohl für Frauen als auch für Männer (S. 19).
- Damit das Bewusstsein wächst sind regelmässig durchgeführte Kampagnen in der Öffentlichkeit unerlässlich.
- Wir erachten es als unverzichtbar, dass sich kantonale Interventions- und Koordinierungsstellen sowie private Fachberatungsstellen besser vernetzen und austauschen.

Freundliche Grüsse



Urs Bischofberger
Präsident

Bernhard Möri
Geschäftsführer

VERNEHMLASSUNGSVERFAHREN ZUR ISTANBUL-KONVENTION

Stellungnahme von SEXUELLE GESUNDHEIT Schweiz

Lausanne/Bern, 21. Januar 2016

SEXUELLE GESUNDHEIT Schweiz setzt sich ein für die Förderung der sexuellen und reproduktiven Gesundheit sowie der sexuellen Rechte. Sie ist die schweizerische Dachorganisation der Beratungsstellen für sexuelle Gesundheit in Beratung und Bildung sowie der Fachverbände in diesen Berufsgruppen. Sie ist akkreditiertes Mitglied der IPPF (International Planned Parenthood Federation), der weltweit führenden Nichtregierungsorganisation für sexuelle und reproduktive Gesundheit und Rechte.

Die Istanbul-Konvention beinhaltet einige hochsensible Thematiken, welche von SEXUELLE GESUNDHEIT Schweiz auf nationaler und internationaler Ebene mitgetragen werden. Beispielsweise engagiert sie sich gegen sexuelle Gewalt gegen Frauen und Kinder, gegen Zwangsheirat, Frauenbeschneidung, Zwangsabtreibungen und Zwangssterilisationen, gegen Frauenhandel. Sie engagiert sich für Diversität, für einen gleichberechtigten Zugang von allen Menschen zu Informationen und Dienstleistungen im Zusammenhang mit sexueller Gesundheit und sexuellen Rechten. Sie führt Sensibilisierungsmassnahmen in diesem Zusammenhang durch und unterstützt die Qualifizierung der Fachpersonen zur Arbeit in diesen Themenbereichen. Beispielsweise hat SEXUELLE GESUNDHEIT Schweiz zusammen mit Hochschulen für Soziale Arbeit in der Schweiz eine Aus- und Weiterbildung in den Handlungsfeldern der sexuellen Gesundheit und Rechte entwickelt und vergibt dafür den Fachtitel „Fachperson sexuelle Gesundheit in Bildung und Beratung“. Fachpersonen mit diesem Fachtitel sind befähigt, auf dem Gebiet von Bildung und Beratung zur sexuellen und reproduktiven Gesundheit qualifiziert zu arbeiten. SEXUELLE GESUNDHEIT Schweiz führt Projekte zur Qualitätssicherung und entwickelt Materialien, welche die Qualität der Dienstleistungen der Fachstellen unterstützen.

Allgemeine Rückmeldungen

- Informationsangebote (Webplattformen, Telefondienste, Publikationen usw.) müssen mehrsprachig zur Verfügung gestellt werden.
- Die besonderen Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen, von LGBTIQ, von Menschen mit Behinderungen und anderen vulnerablen Personengruppen müssen in den Angeboten berücksichtigt werden.
- In Präventionsprojekten soll der Ansatz der Peer-to-Peer-Education aufgenommen werden.
- Kinder und Jugendliche sind in die Entwicklung von Massnahmen, welche diese als Zielgruppe haben, mit einzubeziehen (Partizipation).
- Fremdsprachigen Opfern von Gewalt müssen Übersetzungsdienste zur Verfügung gestellt werden.

Rückmeldungen zu spezifischen Punkten

- 2.1.2 Artikel 2 Geltungsbereich des Übereinkommens
„Der Schwerpunkt der Konvention liegt auf der Gewalt gegen Frauen. Den Vertragsstaaten steht es frei, ob und wie sie die Konvention auch auf Männer und Jungen anwenden wollen. Im schweizerischen Straf- und Zivilrecht sind die massgeblichen Bestimmungen grundsätzlich geschlechtsneutral formuliert.“
- 2.3.1 Artikel 12 Allgemeine Verpflichtungen
In Absatz 4 wird unterstrichen, dass die Männer und die Jungen für die aktive Beteiligung an der Verhütung der Gewalt ermutigt werden sollen.“
- 2.3.3 Artikel 14 Bildung
„Diese Themen können auch im Rahmen des Sexualkundeunterrichts in der Schule behandelt werden.“
- ⇒ Wir erachten es als wichtig, einerseits die Angebote zum Schutz von gewaltbetroffenen Männern und Jungen auszubauen. Andererseits braucht es geeignete Präventionsmassnahmen, um Gewalt gegen Frauen und Mädchen, aber auch gegen Männer und Jungen zu verhindern. Wir sehen hier ein grosses Potential bei der Förderung von Projekten im Rahmen der **Sexualaufklärung**. Diese tragen auch zur Gleichstellung von Frauen und Männern bei, in dem sie beispielsweise die Geschlechterrollen thematisieren, Vielfalt und Toleranz und gegenseitigen Respekt fördern. Das Potential, welches Sexualkundeunterricht mit dazu befähigten Lehrpersonen und in Kooperation mit qualifizierten Fachpersonen in Bezug auf Prävention von geschlechtsspezifischer Gewalt aufweist, sollte genutzt und ausgebaut werden.
- 2.1.6 Artikel 6 Geschlechtersensible politische Massnahmen
Im Bundesbeschluss über die Legislaturplanung 2011-2015 vom 15.6.2012 ist unter den politischen Leitlinien des Bundes Folgendes festgehalten: „Die Schweiz sorgt für die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung von Mann und Frau, vor allem in Familie (...).“ Zu diesem Zweck ist namentlich die Weiterführung der Massnahmen zur Prävention und Bekämpfung der häuslichen Gewalt“ vorgesehen.
- ⇒ Wir erachten es als unerlässlich, dass die Thematik der sexuellen Ausbeutung von Kindern im familiären Umfeld hier mitgedacht wird.
- 2.2.4 Artikel 10 Koordinationsstelle
Die Vertragsparteien müssen eine oder mehrere Stellen auf Regierungsebene benennen oder errichten, die für die Koordinierung, Umsetzung, Beobachtung und Bewertung der (...) Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung aller von der Konvention erfassten Formen von Gewalt zuständig sind. (...) Das EBG nimmt bereits heute eine weitgehende Koordinationsfunktion wahr. Dennoch ist davon auszugehen, dass mit der Umsetzung und der Überwachung der Konvention zusätzliche Aufgaben und damit Mehrbelastungen anfallen (...).
- ⇒ Wir teilen diese Auffassung und befürworten, im Hinblick auf die Ratifizierung zusätzliche Ressourcen bereit zu stellen. Dies insbesondere auch für zusätzliche Koordinationsstrukturen auf regionaler Ebene.
- 2.3.4 Artikel 15 Aus- und Fortbildung von Angehörigen bestimmter Berufsgruppen
„Die Richtlinien für die Ausrichtung von Finanzhilfen an diese Veranstaltungen wurden 2014 überarbeitet. Sie erlauben neu die Unterstützung eines breiteren Adressatenkreises (...).“
- ⇒ Wir regen an, die Finanzhilfen auch auf die Ausbildung von Fachpersonen der sexuellen Gesundheit auszurichten, welche an Schweizer Hochschulen für Soziale Arbeit ausgebildet werden.
- 2.4.4 Artikel 21 Unterstützung bei Einzel- und Sammelklagen
⇒ Die vom EDA in Zusammenarbeit mit dem SKMR entwickelte App „Women’s Human Rights“ ist für die Arbeit im Bereich Advocacy für unsere Organisation von wertvoller Bedeutung. Die Weiterführung und den Ausbau dieses Projekts befürworten wir.

2.4.7 Artikel 24 Telefonberatung

„Der Bundesrat hat den Auftrag erteilt, die Einführung einer schweizweiten telefonischen Beratung gemäss Konvention vertieft zu prüfen. Die Telefonlinie soll allen männlichen und weiblichen Gewaltopfern zur Verfügung stehen und sich nicht auf Fälle häuslicher Gewalt beschränken. Diese Dienstleistung soll (...) rund um die Uhr via einer schweizweit einheitlichen Telefonnummer zur Verfügung stehen“.

⇒ Ohne dieses zentrale Telefonberatungsangebot wird die Konvention nicht genügend umgesetzt. Hier muss unbedingt eine gute Lösung gefunden werden, welche bestehende kantonale Infrastrukturen nutzt und regionale Lösungen mit einbezieht. Eine Qualifizierung der Beratungspersonen muss gewährleistet sein. Mitglieder von SEXUELLE GESUNDHEIT Schweiz können bei der Diskussion eines solchen Projekts von grossem Nutzen sein, da einige selber im Bereich der Opferberatung tätig sind (Beispielsweise die Stiftung Profa, Kanton VD <http://profa.ch/fr/services/centre-lavi/>). Ein solcher Telefondienst muss spezifisch auch auf Personen LGBTIQ und Menschen mit Behinderungen ausgerichtet sein.

2.4.8 Artikel 25 Unterstützung für Opfer sexueller Gewalt

⇒ Unserer Ansicht nach genügt die bestehende Infrastruktur in der Schweiz nicht den Anforderungen der Istanbul-Konvention. Bei der Unterstützung von Opfern von sexueller Gewalt existieren in der Schweiz grosse Unterschiede zwischen den Kantonen und Regionen. Ein leicht zugängliches Krisenzentrum im Sinne der Konvention ist als Pilotprojekt zu verfolgen. Auf der andern Seite gibt es jahrzehntelang bewährte Kooperationen von Spitälern, Polizei, Rechtsmedizin und andere involvierte Stellen. Diese Good-practice-Projekte gilt es als „Leuchtturmprojekte“ zu unterstützen, damit sie ihre Erfahrungen in anderen Kantonen einbringen können, und damit sie Forschungsarbeit betreiben können. Ein solches Projekt ist beispielsweise das „Berner Modell“.
<http://www.frauenheilkunde.insel.ch/de/unser-angebot/familienplanung-verhuetung/sexuelle-gewalt-gegen-frauen/>
<http://www.police.be.ch/police/de/index/medien/medien.meldungNeu.html/police/de/meldungen/police/news/2006/02/22113>

2.4.11 Artikel 28 Meldung durch Angehörige bestimmter Berufsgruppen

„Die Bestimmung zielt mehr darauf ab, das Leben und die körperliche Unversehrtheit der Opfer zu schützen als eine strafrechtliche Untersuchung einzuleiten.“

⇒ Wir unterstützen diese Aussage aus der Überlegung heraus, dass nicht in jedem Fall eine Meldung an die Behörden im Sinne des Opfers ist. Die Meldung sollte wenn immer möglich von der Zustimmung des (urteilsfähigen) Opfers abhängig gemacht werden.

2.5.1 Artikel 29 Zivilverfahren und Rechtsbehelfe

„(...) Ferner werden die Vertragsstaaten verpflichtet, die erforderlichen Massnahmen zu treffen, damit die Opfer auch gegenüber den staatlichen Behörden Ansprüche geltend machen können, wenn diese die erforderlichen Präventions- und Schutzmassnahmen nicht ergriffen haben.“

⇒ Im Rahmen der [sexuellen Rechte](#) (IPPF), Artikel 10 „Das Recht auf Rechenschaftspflicht und Entschädigung“, befürworten wir diese Verpflichtung der Vertragsstaaten.

SEXUELLE GESUNDHEIT Schweiz / SANTE SEXUELLE Suisse / SALUTE SESSUALE Svizzera

Kontaktperson: Christine Sieber, Bereichsleiterin Zugang und Wissen, Migration

Marktgasse 36, 3011 Bern, Tel. 031 311 44 08

Mail: christine.sieber@sexuelle-gesundheit.ch

Bern, 29. Januar 2016

Istanbul-Konvention

Position der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH

1 Grundsätzliche Bemerkungen

Die SFH reicht hiermit eine Stellungnahme zum Vernehmlassungsverfahren ein und begrüsst die Übernahme des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt vom 11. Mai 2011 (Istanbul-Konvention). Die Umsetzung der Konvention durch die Schweiz fördert die Einhaltung ihrer internationalen Verpflichtungen und stärkt den Schutz von Frauen in Gewaltsituationen.

Generell möchte die SFH anregen, dass sie jeweils zur Vernehmlassung bezüglich Vorlagen eingeladen wird, die auch den Asylbereich betreffen. Bestimmte Vorlagen (wie beispielsweise diese) haben zwar nicht zur Hauptsache den Asylbereich zum Gegenstand, tangieren diesen aber trotzdem und sind daher für uns relevant. Wir bedanken uns im Voraus für künftige Berücksichtigung dieses Anliegens.

Weyermannsstrasse 10
Postfach 8154
CH-3001 Bern

T ++41 31 370 75 75
F ++41 31 370 75 00

info@fluechtlingshilfe.ch
www.fluechtlingshilfe.ch

Spendenkonto
PC 30-1085-7



Member of the European
Council on Refugees and Exiles

2 Schutz von Opfern häuslicher oder anderer Gewalt im Asylbereich

Die SFH hält fest, dass das Asyl- und das Ausländergesetz grundsätzlich bereits verschiedene Regelungen enthalten, um von Gewalt betroffene Frauen zu schützen. Dennoch besteht aus unserer Sicht Verbesserungspotential. Es gilt, die entsprechenden Regelungen aus dem Asylbereich einerseits und aus dem Bereich des Schutzes von Opfern von Menschenhandel oder anderer Gewalt andererseits zu vernetzen, um zu einem umfassenden Schutz für betroffene Frauen zu gelangen.

Insbesondere braucht es auch im Asylverfahren einen Mechanismus, um Opfer von häuslicher oder anderer Gewalt zu erkennen, ähnlich wie dies für Opfer von Menschenhandel aufgegleist wird. Dies gilt sowohl für allein eingereiste Frauen, als auch für Frauen, die mit ihrem Ehemann oder Partner eingereist sind und sich gemeinsam

mit diesem im Asylverfahren befinden. Wenn der Verdacht besteht, dass die Frau Opfer von häuslicher Gewalt seitens ihres Ehemannes oder Partners geworden ist, braucht es besondere Mechanismen, um diesen Verdacht abzuklären. Zudem braucht es spezielle Regelungen, wie vorzugehen ist, wenn sich dieser Verdacht erhärtet. Dazu bestehen in Bezug auf das Asylverfahren bereits einige Regelungen wie beispielsweise getrennte Anhörungen und Dossiers.

Die SFH begrüsst, dass die Istanbul-Konvention das Recht der Opfer auf Rechtsbeistand und unentgeltliche Rechtsberatung betont. Dementsprechend schlägt die SFH vor, den Anspruch auf Rechtsberatung für Opfer von häuslicher oder anderer Gewalt im Asylverfahren auszuweiten.

3 Non-Refoulement-Gebot

Um den Grundsatz des Non-Refoulement-Gebotes umfassend einzuhalten im Sinne von Art. 61 der Konvention, sind insbesondere folgende Punkte zu berücksichtigen:

Die SFH beobachtet, dass trotz spezialisierter Mitarbeitender der Asylbehörden in Einzelfällen Probleme bezüglich des Schutzes von Gewaltopfern im Asylverfahren auftreten. Es ist daher wichtig, das Bewusstsein der zuständigen Sachbearbeitenden für geschlechtsspezifische Verfolgung zu stärken, beziehungsweise durch regelmässige Weiterbildungen aufrecht zu erhalten.

Den Bedürfnissen von Gewaltopfern ist auch im Dublin-Verfahren Rechnung zu tragen. Die SFH möchte zudem ergänzen, dass gegenüber Gewaltopfern grundsätzlich keine Zwangsmassnahmen angewandt werden sollen.

4 Aufenthaltsstatus

Die SFH lehnt den geplanten Vorbehalt zu Art. 59 der Konvention ab, wonach Ehegatten und Konkubinatspartner von Jahres- und Kurzaufenthalten und von vorläufig aufgenommenen Personen, die Opfer von häuslicher Gewalt sind, bei Auflösung der Ehe oder des Konkubinats keinen Rechtsanspruch auf ein eigenständiges Aufenthaltsrecht haben. Diese Unterscheidung nach Aufenthaltsstatus ist aus Sicht der SFH nicht gerechtfertigt. Mit Blick auf das Ziel der Konvention, Gewaltopfer zu schützen, ist ein solcher Vorbehalt nicht haltbar.

Es ist wichtig, dass der Zugang zu einem Aufenthaltsstatus für Opfer häuslicher Gewalt auch aus dem Asylbereich heraus gewährleistet ist.



Swiss Society of Forensic Psychiatry SSFP

Schweizerische Gesellschaft für Forensische Psychiatrie SGFP

Société suisse de Psychiatrie Forensique SSPF

Società Svizzera di Psichiatria Forense SSPF

Prilly, 24.01.2016

Prise de position de la Société suisse de psychiatrie forensique (SSPF)

Dans le cadre de la procédure de consultation concernant la Convention du Conseil de l'Europe du 11 mai 2011 sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (convention d'Istanbul)

Madame, Monsieur,

La SSPF prend acte de la préparation du projet de message sur la ratification de ladite convention à l'intention des chambres fédérales, la Suisse ayant signé la convention le 11 septembre 2013.

La SSPF, soucieuse du grand impact de cette problématique dans notre société, souligne l'importance, à ses yeux, de continuer à développer des programmes de sensibilisation et de formation pour l'ensemble des professionnels confrontés aux problèmes des violences faites aux femmes ainsi qu'aux violences domestiques.

Par ailleurs, il paraît également important et nécessaire aux yeux de la SSPF de continuer à développer dans notre pays les programmes de prévention contre ces violences, ainsi que les programmes thérapeutiques et de prises en charge tant des victimes que des auteurs, lorsque cela est indiqué.

Enfin, la SSPF souhaite que soient poursuivis et développés les efforts dans le domaine de la recherche concernant la violence à l'égard des femmes et la violence domestique.

En vous souhaitant bonne réception de la présente, nous vous prions d'agréer, Madame Monsieur, l'expression de notre considération distinguée.

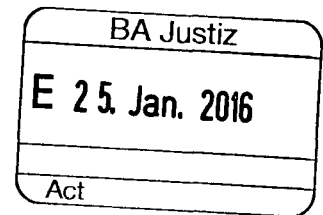
Pour la SSPF, le Président,

Dr Ph. Delacrausaz

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'P. Delacrausaz', is placed below the printed name.



Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationales Strafrecht
3003 Bern
anita.marfurt@bj.admin.ch



Bern, 22. Januar 2016 sgv-KI/ds

Vernehmlassung: Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention)

Sehr geehrte Frau Marfurt

Der Schweizerische Gewerbeverband sgv, die Nummer 1 der Schweizer KMU-Wirtschaft, vertritt 250 Verbände und gegen 300'000 Unternehmen. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich der grösste Dachverband der Schweizer Wirtschaft für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Mit Schreiben vom 14. Oktober 2015 lädt uns das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement ein, zum Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) Stellung zu nehmen. Der Schweizerische Gewerbeverband sgv dankt für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Die Konvention verfolgt das Ziel, jegliche Form von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt zu verhüten, zu bekämpfen und zu verfolgen. Sie will einen Beitrag zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau leisten und die Gleichstellung von Frau und Mann fördern. Im Fokus der Übereinkunft stehen insbesondere die Rechte, der Schutz und die Unterstützung der Opfer.

Der Schweizerische Gewerbeverband sgv verurteilt Gewalt gegen Frauen und auch Männer sowie auch häusliche Gewalt und lehnt jegliche Formen von Diskriminierung ab. Wie der erläuternde Vernehmlassungsbericht detailliert aufzeigt, genügt die Schweiz den Anforderungen der Konvention. Praktische alle Forderungen in den einzelnen Artikeln der Übereinkunft sind erfüllt. In jenen Punkten, die nicht ganz mit der Schweizer Gesetzgebung übereinstimmen, will der Bundesrat Vorbehalte anbringen (z.B. Art. 59, Opfern von häuslicher Gewalt, deren Aufenthaltsstatus von Ehegatten oder Partnern abhängt, soll unabhängig von der Dauer der Ehe oder der Partnerschaft eine Aufenthaltsmöglichkeit gegeben werden).

Das Übereinkommen hat zum Ziel, die nationalen Gesetzgebungen im europäischen Raum und darüber hinaus im Bereich der Prävention und Bekämpfung von Gewalt zu harmonisieren. Sie ist ein bindendes Instrument. Es stellt sich aber die Frage, welche Verpflichtung die Schweiz im Falle einer Ratifikation eingeht, wenn die Konvention weiterentwickelt werden sollte und wenn zusätzliche Verpflichtungen für die beigetretenen Staaten aufgenommen werden.

Ungeklärte Fragen stellen sich auf der Ebene der Kantone. Die Auswirkungen auf die Kantone werden auf ein paar Zeilen abgehandelt. Vermutet werden Mehrkosten für die Schaffung zusätzlicher Plätze in Frau-

enhäusern. In der Schweiz sind von wenigen Ausnahmen abgesehen die Kantone für die Verfolgung von Straftaten und den Vollzug von Strafurteilen zuständig. Eine vertiefte Überprüfung der Auswirkungen einer Ratifikation auf die Kantone hätte Sinn gemacht.

Die Konvention fokussiert sich nicht nur auf den unbestrittenen Anspruch körperlicher und geistiger Unversehrtheit (Art. 4). Gegen diese Forderung hat der Schweizerische Gewerbeverband sgv nichts einzuwenden. Die Konvention betrifft in der Definition (Art. 3) auch «wirtschaftliche Schäden» bzw. «wirtschaftliche Leiden». Mögliche Konsequenzen dieser Definition und eine Auswirkung auf die Wirtschaft sind nicht Gegenstand irgendwelcher Erläuterungen. Es ist völlig unklar und unreflektiert, was diese Definitionsausweitung bedeuten kann. Der Vernehmlassungsbericht fokussiert sich lediglich auf eine Auflistung, welche Artikel der Konvention mit der entsprechenden Gesetzesbestimmung im Schweizer Recht konform ist oder nicht.

Gerade weil die Schweiz praktisch alle Artikel bereits erfüllt, besteht keine Notwendigkeit, die Konvention zu ratifizieren.

Aufgrund der Unklarheit der Auswirkungen auf die Wirtschaft und die Folgen einer möglichen Entwicklung der Konvention mit bindendem Charakter, lehnt der Schweizerische Gewerbeverband sgv eine Ratifikation des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt ab.

Wir danken für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gewerbeverband sgv



Hans-Ulrich Bigler
Direktor, Nationalrat



Dieter Kläy
Ressortleiter

Der Sekretär: lic.iur. Chr. Winkler, c/o Staatsanwaltschaft des Kantons Zug, An der Aa 4, Postfach 1356, CH-6301 Zug
Tel.-Nr. 041 728 46 00 - Fax-Nr. 041 728 46 09 - E-Mail: christoph.winkler@zg.ch; Internet: www.skg-ssdp.ch

An das
Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement
sowie
an das Bundesamt für Justiz
(je per Mail)

Bern und Zug, Ende Januar 2016

Vernehmlassung zum Vorentwurf für ein Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen

Vernehmlassung zum Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention)

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Kriminalistische Gesellschaft (SKG) bedankt sich für die Gelegenheit zu Stellungnahmen in obiger Angelegenheit.

Vernehmlassung zum Vorentwurf für ein Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen

1. Vorbemerkung

Straffälle Häuslicher Gewalt sind ausnahmslos mit der nötigen Konsequenz und Härte zu verfolgen. Die Polizei und die Strafuntersuchungsbehörden sollen dabei sämtliche zur Verfügung stehenden gesetzlichen Mittel anwenden, um solcher Gewalt Einhalt zu gebieten und sie zu verhindern.

Die nachfolgenden Bemerkungen sind als konstruktiv-kritische Anmerkungen zu einer von den Strafverfolgungsbehörden grundsätzlich begrüßten Gesetzesrevision zu verstehen.

2. Zur Begründung im Einzelnen

Art. 55 a Abs. 2: Es ist mit aller Deutlichkeit festzuhalten, dass das anvisierte Ziel, Strafverfahren nur noch zu sistieren bzw. später einzustellen, falls das Opferinteresse das Interesse des Staates an der Strafverfolgung überwiegt, mit der vorgesehenen Revision leider nicht erreicht werden dürfte. Denn das Opfer muss in einem Strafverfahren zwingend auf sein Zeugnisverweigerungsrecht nach Art. 168 StPO und Art. 169 Abs. 4 StPO aufmerksam gemacht werden. Macht das Opfer dann von diesem zweifach verankerten gesetzlichen Zeugnisverweigerungsrecht Gebrauch, lässt sich der Sachverhalt ohne prozessual verwertbare Aussagen des Opfers im Strafverfahren in der Regel nicht anklagegenügend erstellen und das Verfahren muss mangels Beweisen direkt eingestellt werden, ohne dass die vorgeschlagene Interessenabwägung gemäss Art. 55a Abs. 2 überhaupt zur Anwendung gelangen kann. Die heute geltende 6-monatige Bedenkfrist, welche im ausschliesslichen Interesse des Opfers liegt, entfällt damit. Fazit: Das gesetzlich verankerte Zeugnisverweigerungsrecht hebt das Offizialdelikt, wie es nun in der Gesetzesrevision noch akzentuiert werden soll, faktisch weitgehend aus.

Im Übrigen scheint es grundsätzlich richtig und wichtig, dass die Bundesgerichtspraxis von BGer 6S.454/2004, gemäss welcher die Sistierung bei häuslicher Gewalt alleine vom „freien Willen des Opfers“ abhängt, gesetzlich korrigiert wird.

Zudem sieht Abs. 2 einen umfassenden Kriterienkatalog vor. Gegen einen Katalog für die Auslegung und Ausübung des Ermessens ist zwar grundsätzlich nichts einzuwenden. Im Hinblick auf die praktische Umsetzung ist es allerdings problematisch, zu viele einzelne Kriterien aufzuzählen. Die Rüge im Rahmen des Endurteils, es sei nicht umfassend über alle im Gesetz namentlich aufgeführten Kriterien Beweis geführt worden und das Verfahren z.B. zu Unrecht nicht sistiert worden, ist absehbar. Damit verbunden ist auch ein erheblicher Begründungsaufwand. Es wäre damit sachgerechter, z.B. nur drei zentrale Kriterien zu führen:

- Wiederholungsgefahr
- Wille des Opfers und
- Bereitschaft der gewaltausübenden Person, an ihrem Verhalten zu arbeiten.

Art. 55a Abs. 3 lit. a: Begrüssenswert erscheint, dass Verfahren gegen sogenannte „Wiederholungstäter“ nicht mehr sistiert werden können, weil es sich bei diesem Verbot um ein klares Kriterium des Vorrangs des staatlichen Interesses an der Strafverfolgung handelt. Unter Hinweis auf obgenannte Ausführungen stellt sich aber auch hier in der Praxis die Problematik des gesetzlich verankerten Aussageverweigerungsrechtes. Ohne Mitwirkung der gewaltbetroffenen Person lässt sich auch in Verfahren gegen bereits rechtskräftig verurteilte Täter ein Sachverhalt nicht anklagegenügend erstellen.

Problematisch könnte sich die neue Gesetzesbestimmung auf das Anzeigeverhalten eines Opfers auswirken: Weiss die gewaltbetroffene Person, dass ein eingeleitetes Verfahren nicht mehr sistiert werden kann, verzichtet sie unter Umständen auf die Einleitung eines solchen Verfahrens.

Um bei geringfügigeren Straftaten (z.B. Tötlichkeiten) auch im Wiederholungsfall noch eine Sistierung im Sinne von Art. 55 Abs. 2 erlassen zu können, wäre es angezeigt, Abs. 3 lit a folgendermassen zu korrigieren:

... die beschuldigte Person wegen eines Vergehens oder Verbrechens gegen Leib und Leben ... im Strafregister eingetragen ist.

Allenfalls wäre auch denkbar, den Staatsanwaltschaften und den Gerichten hier ein Ermessen einzuräumen mittels Einfügung der Formulierung „in der Regel“ (dann wären neben den geringfügigen Straftaten Sistierungen z.B. auch möglich, wenn das Opfer und die gewaltausübende Person nicht mehr zusammen wohnen und aufgrund der Umstände nicht mehr mit Übergriffen zu rechnen ist; die Durchführung eines Strafverfahrens gegen den Willen des Opfers scheint in solchen Fällen nicht angebracht).

Art. 55a Abs. 5: Neu sollen Opfer vor der Einstellung eines Strafverfahrens angehört und der Wille zur Verfahrenseinstellung vonseiten der Behörden verifiziert werden. Eine persönliche Anhörung der gewaltbetroffenen Person vor Abschluss des Verfahrens macht durchaus Sinn. Allerdings sollte eine solche Anhörung nicht erst vor der Einstellung des Verfahrens, sondern bereits vor der Sistierung des Verfahrens erfolgen. Die wesentlichen Verfahrensentseide, wie beispielsweise die Haftentlassung, werden nämlich im Zeitpunkt der Sistierung getroffen. Im Rahmen der persönlichen Anhörung kann die Verfahrensleitung abklären, ob die Desinteressenerklärung des Opfers tatsächlich dessen freiem Willen entspricht oder diese Erklärung nur unter Druck des Beschuldigten oder von Drittpersonen abgegeben worden ist. Zudem lässt sich in einem persönlichen Gespräch abklären, ob ein überwiegendes Interesse des Staates an der Weiterführung des Verfahrens besteht.

Gemäss heutiger Praxis erfolgt diese Anhörung in einem informellen Gespräch in den Räumlichkeiten der Staatsanwaltschaft. Ein Teilnahmerecht wird den Beschuldigten nicht eingeräumt. Das Gespräch wird in einer Aktennotiz durch die Verfahrensleitung zusammengefasst, ein Wortprotokoll wird nicht erstellt.

Eine zweite Anhörung vor der definitiven Einstellung des Verfahrens, unter Gewährung der Teilnahmerechte des Beschuldigten und Erstellung eines schriftlichen Befragungsprotokolls, ist daher aus praktischer Sicht überflüssig, unzweckmässig und mit einem unverhältnismässigen Aufwand verbunden.

Wenn die Opfer vor der provisorischen Einstellung nochmals angehört und erneut mit den Vorfällen konfrontiert würden, würden sie dies mindestens zum Teil nur schwer nachvollziehen können (und deshalb künftig vielleicht gar keine Anzeige mehr erstatten).

Zudem sind die Rechtsfolgen unklar für den Fall, dass das Opfer nicht zur Anhörung erscheint oder gar nicht mehr erreichbar ist: Hat eine polizeiliche Zuführung des Opfers zu erfolgen (Verhältnismässigkeit)? Ist das Verfahren nach Ablauf der (gesetzlichen) Frist von sechs Monaten trotzdem einzustellen oder wird die Frist diesfalls verlängert?

3. Zusammenfassung

Die vorgeschlagenen Bestimmungen im Gesetzesentwurf unterstützen die Bemühungen, Fälle Häuslicher Gewalt vom Antragsdelikt zum Offizialdelikt zu wandeln. Diese Bemühungen sind grundsätzlich begrüssenswert.

Allerdings darf nicht darüber hinweggesehen werden, dass auch mit den neuen Bestimmungen die erfolgreiche Durchführung eines Strafverfahrens vom Willen und der Mitwirkung der gewaltbetroffenen Person abhängt. Fehlen diese, bringt auch die Gesetzesrevision keine Verbesserung.

Ganz wichtig ist darum, dass gewaltbetroffene Personen vor und während eines Strafverfahrens in ihrer Selbstbestimmung gestärkt werden, damit sie - mit Unterstützung der zahlreichen Opfer-beratungsstellen - gar keine Desinteressenerklärungen abgeben.

Schliesslich ist auch darauf hinzuweisen, dass die Gesetzesrevision wohl einen heute allerdings nicht bezifferbaren Mehraufwand für die Staatsanwaltschaften mit sich bringen würde.

Vernehmlassung zum Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention)

Der Erläuternde Bericht zur Ratifikation der Istanbul-Konvention wird insgesamt begrüsst, weshalb auf eine einlässliche Stellungnahme verzichtet wird.

Nach Studium der massgeblichen Passagen im Vorentwurf und Erläuternden Bericht des Bundesamts für Justiz vertritt die Schweizerische Kriminalistische Gesellschaft (SKG) die Ansicht, dass die materiellen Bestimmungen des Übereinkommens sowie die Bestimmungen über das Strafverfahren, keine nachteiligen Auswirkungen haben, zumal die geforderten Massnahmen in der Schweizerischen Strafprozessordnung aber auch in den kantonalen Gesetzen umgesetzt werden.

Ferner sieht Artikel 78 der Konvention ein Vorbehaltsrecht zu einzelnen Artikeln vor. Durch den Erlass des Bundesbeschlusses über die Genehmigung des Übereinkommens, in welchem der Bundesrat ermächtigt wird, die Konvention zu ratifizieren, wird gleichzeitig von diesem Vorbehaltsrecht Gebrauch gemacht. Somit werden möglichen Ungereimtheiten mit dem Schweizer Recht Rechnung getragen.

Im Übrigen ist zu Artikel 55 des Übereinkommens anzumerken, dass Art. 55a StGB im Rahmen der Vorlage zur Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen revidiert wird (vgl. Stellungnahme der SKG zum Vorentwurf für ein Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen). Damit werden die Anforderungen der Konvention in einem weitergehenden Ausmass erfüllt.

Abschliessend bedanken wir uns höflich für die der Schweizerischen Kriminalistischen Gesellschaft (SKG) eingeräumte Möglichkeit zu den Stellungnahmen.

SCHWEIZERISCHE
KRIMINALISTISCHE GESELLSCHAFT

Die Präsidentin:

Annemarie Hubschmid Volz

Der Sekretär:

Christoph Winkler

Eidgenössisches Justiz und
Polizeidepartement EJPD
Bundeshaus
3003 Bern

Per E-mail an :
anita.marfurt@bj.admin.ch

Bern, den 28. Januar 2016

Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention)

Sehr geehrte Damen und Herren,

Die Schweizerische Konferenz gegen häusliche Gewalt SKHG, der Zusammenschluss der Regionalkonferenzen im Kampf gegen die häusliche Gewalt, nimmt gerne die Gelegenheit wahr zur eingangs erwähnten Vorlage Stellung zu nehmen.

1) Grundsätzliches

Der Entwurf sieht eine Ratifizierung des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, der sogenannten Istanbul-Konvention, durch die Schweiz vor.

Das Übereinkommen wurde bereits von 19 Ländern ratifiziert und ist am 1. August 2014 in Kraft getreten. Die Schweiz hat es am 11. September 2013 unterzeichnet.

Die SKHG begrüsst deshalb den Willen des Bundesrates, dieses auf Europaebene erste rechtsverbindliche Instrument zum Schutz von Frauen und Mädchen gegen jede Form der Gewalt und zur Verhütung, Verfolgung und Abschaffung jeglicher Gewalt gegen Frauen sowie der häuslichen Gewalt zu ratifizieren. Da Gewalt gegen Frauen eine Folge der ungleichen Machtverhältnisse zwischen den Geschlechtern ist, hat das Übereinkommen zum Ziel, jede Form von Diskriminierung abzuschaffen und insbesondere die Selbstbestimmung der Frau zu stärken.

Die Istanbul-Konvention bildet mit ihrem ganzheitlichen Ansatz zum Schutz der Frau in der breiten Palette der Übereinkommen zum Schutz der Personenrechte ein besonders wichtige rechtliche Grundlage. Durch eine Ratifizierung wird die Schweiz ihre Tradition und ihr Engagement für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte bestätigen.

Aus dem erläuternden Bericht geht hervor, dass das Schweizer Bundesrecht den Anforderungen des Übereinkommens in zivil- und strafrechtlicher Hinsicht entspricht. Aufgaben wie Gewaltprävention und Opferschutz obliegen den Kantonen, von denen die meisten bereits Mechanismen eingeführt haben, welche die Anforderungen des Übereinkommens erfüllen.

Dank dem Übereinkommen wird es ebenfalls möglich sein, die Umsetzung der Massnahmen in der ganzen Schweiz noch besser in Einklang zu bringen. Dies kommt insbesondere der

interkantonalen Zusammenarbeit zugute, die dank den Regionalkonferenzen sowohl im Hinblick auf die Gleichstellung von Frau und Mann (égalité.ch, Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten SKG) als auch im Kampf gegen die häusliche Gewalt (Conférence Latine CL, Konferenz der Fachstellen gegen häusliche Gewalt Schweiz KIFS, und Schweizerische Konferenz gegen häusliche Gewalt SKHG) bereits gut funktioniert.

Es ist zu betonen, dass die häusliche Gewalt auch in der Schweiz Todesopfer fordert. 2014 wurden 17 Frauen und sechs Männer im Kontext der häuslichen Gewalt getötet. Die Ratifizierung des Übereinkommens wird deshalb eine starke Botschaft aussenden und dazu dienen, erneut zu bekräftigen, dass häusliche Gewalt in der Schweiz nicht hinnehmbar ist und auch nicht toleriert wird.

Die SKHG nutzt die Gelegenheit, um die Massnahmen zu begrüßen, die im Bundesgesetzentwurf zur Verbesserung des Schutzes der Opfer von Gewalt vorgesehen sind und die es tatsächlich ermöglichen werden, die Anforderungen des Übereinkommens in noch grösserem Umfang zu erfüllen. Speziell begrüßen wir die Absicht des Bundes, in Erfüllung von Art. 10 der Konvention, die interkantonale Koordination zu fördern. Der Fachbereich Häusliche Gewalt des eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frauen und Männern ist eine wichtige Ansprechpartnerin der kantonalen Interventions- Koordinations- und Fachstellen. Er erfüllt den Anspruch die verschiedenen Schnittstellen zwischen Bund und den interkantonalen Konferenzen und Fachstellen zu vereinen. Er kann als Bundesstelle nicht die interkantonale Koordination übernehmen und unterstützt daher bereits bisher, wie im Bericht Seite 18 erwähnt, die Schweizerische Konferenz gegen häusliche Gewalt SKHG / CSVD. Um die kantonalen Anforderungen zu koordinieren und möglichst einheitliche Massnahmen bei häuslicher Gewalt in den Kantonen zu etablieren ist diese Unterstützung von grosser Wichtigkeit. Es wäre wünschenswert, für diese Unterstützung eine Grundlage zu schaffen.

2) Anwendungsbereich des Übereinkommens

Geschlechtsbedingte Gewalt gegen Frauen in ihren verschiedenen Erscheinungsformen muss im Zentrum aller Massnahmen stehen, die zur Umsetzung des Übereinkommens ergriffen werden. Die Bestimmung in Abschnitt 2 über den Anwendungsbereich des Übereinkommens, ermutigt die Signatarstaaten, dieses Übereinkommen ebenfalls auf häusliche Gewalt gegen Männer und Jungen anzuwenden. So können die Signatarstaaten frei bestimmen, ob sie die Anwendbarkeit des Übereinkommens auch auf diese Opfer ausweiten wollen.

Die SKHG begrüsst eine solche Anwendung des Übereinkommens auf alle Opfer von häuslicher Gewalt.

3) Finanzielle Mittel (Art. 8 Übereinkommen)

Die Istanbulkonvention verpflichtet die Vertragsparteien in Artikel 8, angemessene finanzielle und personelle Mittel für Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung aller in den Geltungsbereich des Übereinkommens fallenden Formen von Gewalt bereitzustellen. Da viele der entsprechenden Massnahmen in den Kompetenzbereich der Kantone fallen, sind vor allem die Kantone verpflichtet, angemessene Ressourcen bereitzustellen. Die SKHG begrüsst daher die Bereitschaft des Bundes, eine punktuelle finanzielle Unterstützung der Kantone zu prüfen.

4) Schutz von Kindern, Kinder, die Zeuginnen und Zeugen häuslicher Gewalt geworden sind (Art. 26)

Die SKHG erachtet es wichtig darauf hinzuweisen, dass die Istanbulkonvention die Vertragsparteien nicht nur dazu verpflichtet, Kindern, die Zeuginnen und Zeugen häuslicher Gewalt geworden sind, im Strafverfahren verfahrensrechtlichen Schutz zu gewähren, sondern auch den Schutz der psychischen Integrität und die Bereitstellung psychosozialer Beratung erfordert. Obwohl in verschiedenen Kantonen gute Beispiele für die „erforderliche Unterstützung“ von Kindern vorhanden sind, gibt es in der Schweiz keine flächendeckende psychosoziale Beratung mitbetroffener Kinder. Hier sind verstärkte Anstrengungen seitens der Kantone notwendig.

5) Vorbehalte

Die SKHG bedauert einen der vorgebrachten Vorbehalte in Bezug auf Artikel 59 zur «Aufenthaltsberechtigung». Wie der Bundesrat in seinem Bericht selbst hervorhebt, kommen solche Situationen relativ selten vor. Darauf aufbauend geht die SKHG davon aus, dass die Aufenthaltsrechtverweigerung für Ehe- oder LebenspartnerInnen von Personen mit Jahres- oder Kurzaufenthaltsbewilligung oder von vorläufig Aufgenommenen, die Opfer von Paargewalt sind, als Zeichen einer gewissen Duldung von Gewalt gegenüber bestimmten – allerdings als verletzlich geltenden – «Kategorien» von Personen ausgelegt werden könnte. Dieser Vorbehalt würde in gewisser Weise dazu führen, dass Opfer schweigen, um ihren Aufenthaltsstatus aufrechtzuerhalten. Demzufolge sollte das Ausländerrecht dahingehend revidiert werden. Die SKHG beantragt, den vorgebrachten Vorbehalt zurückzuziehen.

Die SKHG spricht sich klar für eine Ratifizierung des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) durch den Bundesrat aus und zwar ohne Vorbehalt.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüßen

Magaly Hanselmann
Co-présidente CSVD
Déléguée à l'égalité et cheffe du
Bureau de l'égalité entre les femmes
et les hommes (BEFH)
du canton de Vaud

Miriam Reber
Co-Präsidentin SKHG
Leiterin Koordinationsstelle
häusliche Gewalt
des Kantons St.Gallen

Madame la Conseillère fédérale
Simonetta Sommaruga
Cheffe du Département fédéral
de justice et police
Palais fédéral
3003 Berne

Par e-mail :
anita.marfurt@bj.admin.ch

Berne, le 28 janvier 2016

Approbation et mise en œuvre 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)

Madame, Monsieur,

La Conférence suisse contre la violence domestique (CSVD), qui regroupe les Conférences régionales de lutte contre la violence domestique, a l'avantage de vous adresser par la présente ses déterminations sur l'objet mentionné sous rubrique.

1) Généralités

Le projet prévoit la ratification par la Suisse de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, dite Convention d'Istanbul.

Cette convention a déjà été ratifiée par 19 États et est entrée en vigueur le 1^{er} août 2014. La Suisse l'a signée en date du 11 septembre 2013.

La CSVD salue dès lors la volonté du Conseil fédéral de procéder à la ratification du premier instrument juridiquement contraignant à l'échelle de l'Europe visant à protéger les femmes et les filles contre toutes les formes de violences, et de prévenir, poursuivre et éliminer la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. La violence à l'égard des femmes étant une conséquence des rapports de pouvoir inégaux entre les sexes, la convention cherche à éliminer toutes les formes de discriminations, notamment en promouvant l'autonomisation des femmes.

La Convention d'Istanbul est un texte particulièrement important dans l'éventail des conventions protégeant les droits de la personne par son approche holistique de la protection des femmes. En ratifiant la convention, la Suisse confirmera sa tradition et son engagement dans la protection et la promotion des droits de la personne.

Ainsi qu'il ressort du rapport explicatif, le droit fédéral suisse répond aux exigences de la convention, tant sur le plan civil que pénal. Les tâches de prévention et la protection des victimes sont du ressort des cantons, lesquels ont déjà, pour la plupart, mis en place des dispositifs répondant à la convention.

La convention permettra aussi d'accroître encore l'harmonisation de l'application des mesures à l'ensemble de la Suisse. Elle favorisera notamment la collaboration intercantonale, déjà bien réalisée grâce aux conférences régionales tant en matière d'égalité entre les femmes et les hommes (égalité.ch et Conférence suisse des Délégué·e·s à l'égalité CSDE) que de lutte contre la violence domestique (Conférence Latine CL, Konferenz der Fachstellen gegen häusliche Gewalt Schweiz KIFS ainsi que Conférence suisse contre la violence domestique CSVD).

Il paraît important de rappeler que la violence domestique tue en Suisse. En 2014, 17 femmes et 6 hommes sont morts dans un contexte de violence domestique¹. Ratifier la convention adressera dès lors un message fort et permettra de réaffirmer que la violence domestique n'est pas acceptable et n'est pas acceptée en Suisse.

La CSVD profite de l'occasion pour saluer les mesures faisant l'objet de l'avant-projet de loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes de violence qui permettront effectivement de répondre dans une plus large mesure encore aux exigences de la convention. Nous saluons plus particulièrement l'intention du gouvernement fédéral de promouvoir la coopération internationale, conformément à l'art. 10 de la Convention. Le Domaine Violence Domestique du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes est un interlocuteur important pour les services spécialisés d'intervention et de coordination au niveau cantonal. Il satisfait l'exigence de réunir les différentes interfaces entre la Confédération et les Conférences régionales et services spécialisés. Néanmoins, en tant que service fédéral, il ne peut pas se charger de la coordination intercantonale et soutient donc jusqu'à présent, comme mentionné au rapport à la page 18, la Conférence Suisse contre la violence domestique CSVD / SKHG. Afin de coordonner les exigences cantonales et d'établir des mesures de lutte contre la violence domestique aussi cohérentes que possibles au sein des cantons, ce soutien est de la plus haute importance. Il serait alors souhaitable de créer une base pour ce soutien.

2) Champ d'application de la convention

La violence à l'égard des femmes fondée sur le genre, sous ses manifestations diverses, doit figurer au centre de toutes les mesures adoptées en application de la convention. La disposition du paragraphe 2 sur le champ d'application de la convention encourage les Parties à appliquer également cette convention à la violence domestique commise à l'encontre des hommes et des garçons. Les Parties demeurent ainsi libres de décider d'étendre l'applicabilité de la convention à ces victimes.

La CSVD soutient cette application de la convention pour la Suisse à l'ensemble des victimes de violence domestique.

3) Ressources financières (art. 8 de la convention)

La Convention d'Istanbul oblige à l'art. 8 les Parties d'allouer les ressources financières et humaines appropriées pour la mise en œuvre des mesures visant à prévenir et combattre toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la Convention. Etant donné qu'une bonne partie des mesures requises relève du domaine des compétences des cantons, il incombe surtout aux cantons de fournir les ressources appropriées. Par conséquent, la CSVD salue la volonté de la Confédération d'examiner la possibilité d'accorder un soutien financier ponctuel aux cantons.

4) Protection et soutien des enfants témoins (art. 26)

La CSVD juge important de souligner que la Convention d'Istanbul non seulement oblige les Parties de garantir la protection des enfants qui ont été témoins de la violence domestique lors de la procédure pénale, mais qu'elle exige également la protection de leur intégrité psychique et la mise à disposition d'un soutien psychosocial. Malgré le fait que l'on peut trouver de bons exemples de « soutien nécessaire » dont bénéficient les enfants dans différents cantons, la Suisse ne propose pas de soutien psychosocial aux enfants affectés partout dans le pays. Il est alors nécessaire que les cantons fournissent des efforts supplémentaires.

¹ <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/19/04/06/01.html>

5) Réserves

La CSVD regrette une des réserves proposées à savoir celle concernant l'art. 59 relatif au « Statut de résident ». Ainsi que le rapport du Conseil fédéral le relève lui-même, il s'agit de situations relativement rares. Partant, la CSVD estime que le fait de refuser d'accorder un droit de séjour aux conjoints ou partenaires de personnes titulaires d'une autorisation de séjour à l'année, de courte durée ou admises provisoirement qui sont victimes de violence au sein du couple pourrait être interprété comme un message de relative tolérance vis-à-vis de la violence exercée à l'encontre de certaines « catégories » de personnes, pourtant considérée comme vulnérables. Cette réserve reviendrait à cautionner en quelque sorte le fait que des victimes se taisent afin de préserver leur statut de séjour. La législation sur les étrangers devrait par conséquent être adaptée. La CSVD demande le retrait de la réserve formulée à l'art. 59.

La CSVD se prononce en faveur de la ratification par le Conseil fédéral 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) sans réserve aucune.

En vous remerciant d'avance de l'attention que vous voudrez bien prêter à nos déterminations, nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de notre considération respectueuse.

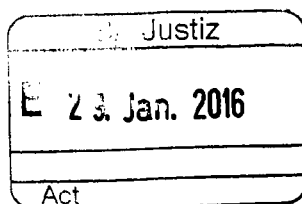
Magaly Hanselmann
Co-présidente CSVD
Déléguée à l'égalité et cheffe du
Bureau de l'égalité entre les femmes
et les hommes (BEFH)
du canton de Vaud

Miriam Reber
Co-Präsidentin SKHG
Leiterin Koordinationsstelle
häusliche Gewalt
des Kantons St.Gallen

SSK | CPS

Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz
Conférence des procureurs de Suisse
Conferenza dei procuratori della Svizzera

Der Präsident:
Rolf Grädel, Generalstaatsanwalt Kanton Bern
rolf.graedel@justice.be.ch



Eidg. Justiz- und
Polizeidepartement

29. Jan. 2016

Ma.

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
Frau Bundesrätin S. Sommaruga
Bundeshaus
3000 Bern

Anita.marfurt@bj.admin.ch

Bern, 26. Januar 2016

Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) – Stellungnahme der Schweizerischen Staatsanwälte-Konferenz

Sehr geehrter Frau Bundesrätin

Die Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz (SSK) dankt Ihnen für die gewährte Teilnahme am Vernehmlassungsverfahren zum Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention). Sie nimmt dazu wie folgt Stellung:

Die vorgesehenen Vorbehalte zu Art. 44 Abs. 1 Bst. e, Art. 44 Abs. 3, Art. 55 Abs. 1 und Art. 59 der Konvention sind angebracht, um in der Schweiz die Eröffnung von unnötigen Untersuchungen wegen Auslandtaten zu vermeiden, welche wegen Beweiserhebungsproblemen oder aus anderen Gründen ohnehin zu Einstellungen führen müssten. Im Übrigen darf festgestellt werden, dass die Vorgaben der Konvention in der Schweiz bereits umgesetzt worden.

Mit freundlichen Grüssen

Präsident SSK | CPS


Rolf Grädel



Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationales Strafrecht
3003 Bern

anita.marfurt@bj.admin.ch

Bern, 28. Januar 2016

Vernehmlassung

Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt (Istanbul-Konvention)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Einladung zur Teilnahme an der oben genannten Vernehmlassung.

Der Städteverband begrüsst die Genehmigung und Umsetzung der Istanbul-Konvention. Sie erweitert die Handhabe und den Auftrag der Behörden zur Bekämpfung und Prävention von häuslicher Gewalt. Wir möchten aber Anmerkungen zur konkreten Umsetzung der Bestimmungen anbringen. Gemäss den Vernehmlassungsunterlagen geht der Bundesrat davon aus, dass das Bundesrecht den Anforderungen der Konvention insgesamt genügt. Diese Auffassung teilen wir nicht uneingeschränkt. Zudem scheint es uns notwendig, dass sich der Bund an verschiedenen Massnahmen, die bei Kantonen und Gemeinden Zusatzaufwand verursachen können, finanziell beteiligt. Unsere Stellungnahme basiert weitgehend auf den Einschätzungen unserer Konferenz der Städtischen Sicherheitsdirektorinnen und -direktoren KSSD.

Zu einzelnen Punkten erlauben wir uns folgende Anmerkungen:

Anwendung des Übereinkommens

Die im Übereinkommen festgehaltenen Massnahmen sind grundsätzlich zielführend. Für den Städteverband ist die konkrete Umsetzung zentral, von welcher der Praxiserfolg abhängt. Insbesondere bei den Hilfsangeboten für Betroffene bestehen nach wie vor beträchtliche Unterschiede zwischen den Kantonen und Städten. Dies, weil Aufgaben wie Prävention und Opferschutz den Kantonen obliegen. Die Umsetzung der Istanbul-Konvention sollte dazu genutzt werden, die bestehenden Ungleichheiten wo immer möglich zu beseitigen und beispielsweise das Angebot an Schutzplätzen zu verbessern.

In Abschnitt 2 über den Anwendungsbereich des Übereinkommens werden die unterzeichnenden Staaten ermutigt, dieses auch auf häusliche Gewalt gegen Männer und Jungen anzuwenden. Dies wird von unseren Mitgliedern begrüsst.



Art. 8

Die Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen muss interdisziplinär angegangen werden. Nur durch ein gemeinsames Fundament von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie aller beteiligten Organisationen kann ein einheitliches Verständnis der Massnahmen definiert werden. Der für die Umsetzung der Massnahmen benötigte Aufwand muss entsprechend abgegolten werden. Entgegen den Ausführungen im Erläuternden Bericht (Ziff. 3.2, S. 83f.) sind die finanziellen und personellen Auswirkungen auf die involvierten Dienststellen und die beauftragten Organisationen in den Bereichen Strafverfolgung, Prävention und Opferschutz nicht so geringfügig, dass sie mit den vorhandenen Ressourcen aufgefangen werden könnten.

Der Städteverband geht davon aus, dass sich der Bund finanziell angemessen an der Realisierung der Massnahmen beteiligen wird (vgl. insbes. Die folgenden Bemerkungen zu Art. 23 u. 24).

Art. 23

Die Realisierung eines angemessenen Angebots an Schutzunterkünften setzt eingehende Abklärungen und Anpassungen voraus. Die Plätze in den Frauenhäusern müssten erhöht und ein differenzierteres Wohnangebot geschaffen werden (insb. für pubertierende Kinder, die ab einem gewissen Alter nicht mehr mit der Mutter ins Frauenhaus gehen können; für Frauen mit vielen Kindern; für gewaltbetroffene Männer). Nebst Frauenhäusern und Wohnungen bedarf es auch Wohnungen mit Betreuung und Begleitung durch Fachpersonen. Bereits heute fehlen Schutzunterkünfte und -wohnungen im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Menschenhandels. Es zeigt sich, dass die Gewährleistung der Sicherheit bei solchen Einrichtungen personal- und kostenintensiv ist. Die Bereitstellung von genügenden, bedarfsgerechten und sicheren Unterkünften für Opfer von Gewalt und häuslicher Gewalt wird weitere Ressourcen erfordern.

Der Städteverband begrüsst es daher ausdrücklich, dass der Bund finanzielle Beiträge zur Realisierung von Schutzunterkünften prüft, so wie dies der Erläuternden Bericht ausführt. (vgl. Ziff. 2.2.2, S. 19).

Art. 24

Das Fehlen einer schweizweiten Helpline ist eine strukturelle Lücke, die es nach der Genehmigung der Konvention zu schliessen gilt. Das Betreiben einer solchen Linie würde den Zugang zu den bestehenden Angeboten für Gewaltbetroffene deutlich erleichtern. Sie müsste professionell geführt sein und eine Weiterleitung auf die regionalen Angebote gewährleisten. Bei der Prüfung einer solchen Helpline müssen Synergien und Erfahrungen mit bereits bestehenden Angeboten genutzt werden. Zudem sollten Erfahrungen aus dem Ausland miteinbezogen werden.

Der Städteverband begrüsst eine solche neue nationale Helpline sowie die im Erläuternden Bericht angesprochene Prüfung einer finanziellen Beteiligung durch den Bund (vgl. Ziff. 2.2.2, S. 19).

Art. 34

Art. 34 der Konvention schreibt vor, dass in den Vertragsstaaten die Nachstellung («Stalking») unter Strafe gestellt werden soll. Eine entsprechende Strafbestimmung wird in der Schweiz schon länger von verschiedenen Kreisen gefordert. Wenn der erläuternde Bericht auf Seite 49 darauf hinweist, dass die Schweiz diesem Anliegen bereits mit der Verabschiedung von Art. 28b ZGB Rechnung getragen habe, so ist dem zu entgegnen, dass just der jüngst erschienene Schlussbericht «Evaluation Umset-

zung und Wirkung von Art. 28b ZGB» die Problematik dieser Bestimmung veranschaulicht. Art. 28b ZGB wird gemäss dem Bericht nur selten angewandt und eine Missachtung von angeordneten Schutzmassnahmen zieht kaum spürbare Sanktionen nach sich (Schlussbericht, S. 76 ff).

Art. 48

Fraglich erscheint, inwiefern sich das Verbot von alternativen Streitbeilegungsverfahren nach Art. 48 Abs. 1 der Konvention mit Art. 316 Abs. 2 StPO in Verbindung mit Art. 53 StGB (Vergleich bei Wiedergutmachung) vereinbaren lässt. Dasselbe gilt auch mit Blick auf Art. 55a StGB (Einstellung des Verfahrens bei häuslicher Gewalt auf Ersuchen des Opfers). Grundsätzlich sollte es zwar zweifellos die Regel sein, dass Täter, die Gewalt gegenüber Frauen ausüben, strafrechtlich sanktioniert werden. Ein Strafverfahren auf Biegen und Brechen gegen den Willen des Opfers zu erzwingen, dürfte aber in manchen Fällen nicht nur kontraproduktiv, sondern faktisch auch kaum durchführbar sein, selbst wenn man den Willen des Opfers für die Weiterführung des Verfahrens als grundsätzlich nicht mehr massgeblich betrachten will.

Bundesbeschluss, Vorbehalte des Bundesrats

Art. 1 Abs. 3 lit. b und d

Die vom Bundesrat vorgeschlagenen Vorbehalte sind für den Städteverband grundsätzlich nachvollziehbar. Mit Blick auf die Zielsetzungen des Übereinkommens bedauert er namentlich zwei Vorbehalte und regt an, gesetzgeberischen Handlungsbedarf zu prüfen, damit die Schweiz in Zukunft die Konvention vorbehaltlos erfüllen und damit Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt noch umfassender bekämpft werden kann:

Vorbehalt betreffend Art. 44 Abs. 3

Für Zwangsheirat und Genitalverstümmelung sieht das Schweizer Strafrecht konventionskonforme Bestimmungen vor. Im Bereich der sexuellen Gewalt wird auf das Erfordernis der beidseitigen Strafbarkeit nur in bestimmten Fällen bei Unmündigen verzichtet. Zudem sind im schweizerischen Strafrecht keine entsprechenden Normen zu Zwangsabtreibung und Zwangssterilisation vorhanden. Der in der Konvention geforderte durchgehende Verzicht auf beidseitige Strafbarkeit ist gemäss dem erläuternden Bericht in diesem Bereich deshalb nicht möglich. Begründet wird der Vorbehalt damit, dass einerseits das Schweizer Strafrecht nur in wenigen Fällen auf die beidseitige Strafbarkeit verzichtet und andererseits damit zu rechnen sei, dass viele Länder diesen Vorbehalt ebenfalls anbringen würden. Die Begründungen sind zwar nachvollziehbar, es entsteht hier trotzdem eine Lücke, die vor allem aus Opfersicht schwer erklärbar ist.

Vorbehalt betreffend Art. 59

Der Städteverband bedauert die angebrachten Vorbehalte in Bezug auf Artikel 59 zum Aufenthaltsstatus. Die Vertragsstaaten werden in Art. 59 Abs. 1 verpflichtet, Opfern von häuslicher Gewalt, deren Aufenthaltsstatus von Ehegatten und -gattinnen oder Partnerinnen und Partnern abhängt, im Falle der Auflösung der Ehe oder Partnerschaft bei besonders schwierigen Umständen auf Antrag einen eigenen Aufenthaltstitel zu erteilen, unabhängig von der Dauer der Ehe oder Partnerschaft.

Das schweizerische Ausländerrecht verschafft Ehegatten und -gattinnen von Schweizerinnen und Schweizern sowie von Niedergelassenen einen Anspruch auf Erteilung oder Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung nach der Auflösung der Familiengemeinschaft, namentlich beim Vorliegen wichti-



ger persönlicher Gründe (wie häusliche Gewalt, Zwangsverheiratung), welche einen weiteren Aufenthalt in der Schweiz erforderlich machen (Art. 50 Abs. 2 AuG i.V.m. Art. 77 Abs. 2 VZAE). Die erwähnten ausländerrechtlichen Bestimmungen gelten jedoch nicht für Ehe- oder Konkubinatspartnerinnen und -partner von Personen mit Jahres- oder Kurzaufenthaltsbewilligung oder von vorläufig Aufgenommenen. Der Bundesrat will deshalb von der Vorbehaltsmöglichkeit Gebrauch machen.

Der Städteverband ist der Auffassung, dass alle Opfer, unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus, die Möglichkeit erhalten sollen, ein eigenständiges Aufenthaltsrecht zu beantragen. Es darf nicht sein, dass Opfer schweigen, um ihren Aufenthaltsstatus nicht zu gefährden. Wir regen an, eine entsprechende Ergänzung der einschlägigen Bestimmungen im Ausländerrecht zu prüfen, damit dieser Vorbehalt zurückgezogen werden kann.

Abschliessend möchten wir nochmals auf die zu erwartenden Kostenfolgen dieser Bestimmungen hinweisen. Bereits heute sind die Strafverfolgungsbehörden an ihren Kapazitätsgrenzen angelangt. Die mit der vorliegenden Konvention beabsichtigten Verschärfungen dürften, zumal wenn die geplanten Gesetzesänderungen umgesetzt werden, zu einem spürbaren Mehraufwand bei den Staatsanwaltschaften und den kantonalen und städtischen Polizeikörpern führen. Diese Vernehmlassungsvorlage reiht sich damit in andere Gesetzgebungsvorhaben ein (z.B. das Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen), die alle sachlich nachvollziehbar sind, bei denen aber meist unberücksichtigt bleibt, dass letztlich die vollziehenden Kantone und Städte die dafür erforderlichen finanziellen und personellen Ressourcen zur Verfügung stellen müssen. Störend ist in diesem Zusammenhang auch, dass der Erläuternde Bericht die finanziellen und personellen Auswirkungen nur für den Bund und die Kantone behandelt, dies für die kommunale Ebene aber unterlässt. Dies entspricht nicht der in Art. 50 BV vorgesehenen Praxis.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung dieser Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Städteverband

Präsident

Kurt Fluri, Nationalrat
Stadtpräsident Solothurn

Direktorin

Renate Amstutz

Kopie Schweiz. Gemeindeverband, Bern



L a u s a n n e

BA Justiz
E 28. Jan. 2016
Act

Département fédéral de justice et police
Office fédéral de la justice
Palais fédéral ouest
3003 Berne

Lausanne, le 25 janvier 2016
P.18/90 – LSP- ce

Procédure de consultation portant sur la ratification de la Convention du Conseil de l'Europe du 11 mai 2011 sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (convention d'Istanbul)

Mesdames, Messieurs,

Nous vous remercions de votre mise en consultation de la ratification 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.

Toutes les harmonisations du cadre juridique au niveau européen luttant contre les violences entre partenaires et favorisant la coopération internationale sont bienvenues. Les autorités de la Ville de Lausanne appuient donc la ratification de la convention d'Istanbul.

Tout en vous souhaitant bonne réception de la présente, nous vous prions de croire, Mesdames, Messieurs, à l'expression de nos salutations distinguées.

Au nom de la Municipalité :

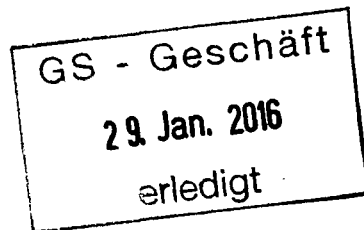
Le syndic :
Daniel Brélaz

Le secrétaire :
Simon Affolter

Copie : Union des villes suisses, Monbijoustrasse 8 ; Case postale 8175, 3001 Berne
KSPD, c/o Polizeidepartement des Stadt Zürich, Bahnhofquai 3, Postfach, 8021 Zurich
Bureau vaudois de l'égalité hommes-femmes, Rue Caroline 11, 1014 Lausanne

Municipalité de Lausanne

Secrétariat municipal
place de la Palud 2
case postale 6904
CH-1002 Lausanne
tél. ++41 21 315 22 15
fax ++41 21 315 20 03
municipalite@lausanne.ch



Frau Bundesrätin
Simonetta Sommaruga
Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationales
Strafrecht
3003 Bern

anita.marfurt@bj.admin.ch

Bern, 25. Januar 2016

Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention); Vernehmlassungsverfahren. Stellungnahme des SVAMV

Sehr geehrter Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt ist für alleinerziehende Mütter und ihre Kinder von zentraler Bedeutung, ist diese Gewalt doch meist mit einer Trennung vom (Ehe)partner bzw. von der (Ehe)partnerin und der Gewalt ausübenden Elternperson verbunden. Es ist dem Schweizerischen Verband alleinerziehender Mütter und Väter SVAMV, der die Anliegen der Einelternfamilien in unserem Land vertritt, ein Anliegen, im oben genannten Vernehmlassungsverfahren Stellung zu nehmen.

Die Istanbul-Konvention ist auf europäischer Ebene das erste verbindliche Übereinkommen, das Gewalt gegen Frauen explizit als Diskriminierung der Frau und damit als **Menschenrechtsverletzung** definiert.

Sie verpflichtet die Vertragsstaaten zu einer **kohärenten Politik**, die Präventions-, Schutz- und Unterstützungs- sowie Strafmassnahmen zur Bekämpfung und Verhütung von **körperlicher, sexueller, psychischer und wirtschaftlicher Gewalt** verknüpft und die Arbeit der staatlichen und nicht-staatlichen Akteure koordiniert. Sie anerkennt die zentrale Rolle, die den **Nichtregierungsorganisationen** dabei zukommt.

Im Bereich der **häuslichen** Gewalt verpflichtet die Konvention zum Schutz von **männlichen wie weiblichen Opfern**. Das Übereinkommen verlangt insbesondere, dass die Vertragsstaaten nachhaltige **präventive** Massnahmen ergreifen, die bei Einstellungen und Geschlechtsrollenstereotypen ansetzen, welche der Gewalt gegen Frauen Vorschub leisten (z.B. Ausbildung von Fachleuten, die mit Opfern und Tatpersonen arbeiten, Zusammenarbeit mit NGOs, Medien und anderen, um für das Thema zu sensibilisieren).

Zum **Schutz** der von Gewalt bedrohten Frauen und Kinder müssen die Vertragsstaaten spezialisierte Hilfsangebote (z.B. Schutzunterkünfte in ausreichender Zahl, medizinische, psychologische und rechtliche Unterstützung, täglich rund um die Uhr und im ganzen Land erreichbare Telefonberatung, Nothilfezentren für Opfer sexueller Gewalt) zur Verfügung stellen. Die Bedürfnisse und die Sicherheit der Opfer müssen im Mittelpunkt stehen.

Die Vertragsstaaten müssen sicherstellen, dass Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt als Straftaten angemessen **bestraft** werden. Strafuntersuchungen und –verfahren sollen auch durchgeführt werden können, wenn das Opfer seine Klage zurückzieht. Dabei müssen die Opfer besonderen wirksamen Schutz erhalten können.

Mit dem im Übereinkommen festgelegten **Berichtssystem** gibt die Konvention den Vertragsstaaten zudem ein

Instrument an die Hand, mit dem die getroffenen Massnahmen regelmässig **evaluiert** und auf dieser Grundlage der Schutz der Gewaltbetroffenen laufend **verbessert** werden können

Damit unterstützt der Beitritt zur Konvention die Bekämpfung und Verhütung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt in der Schweiz auf wirksame Weise. Dass dies nötig ist, zeigt der erläuternde Bericht zum

Vernehmlassungsentwurf, der darlegt, dass die Gewalt im Sinne des Übereinkommens in unserem Land nach wie vor verbreitet ist, obwohl die Schweiz ihrer Verhütung und Bekämpfung bereits heute grosses Gewicht beimisst. Die Ratifikation des Übereinkommens ist deshalb für die Opfer der Gewalt, aber auch für das Gemeinwesen, für das Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt ebenfalls erhebliche nachteilige Folgen hat, wie der erläuternde Bericht zum Vernehmlassungsentwurf aufzeigt, von zentraler Bedeutung.

Aus diesen Gründen begrüsst der Schweizerische Verband alleinerziehender Mütter und Väter den vorgesehenen Beitritt der Schweiz zur Istanbul-Konvention sehr.

Im Folgenden nehmen wir zu Punkten ausführlicher Stellung, welche für den **Schutz Alleinerziehender und ihrer Kinder besonders wichtig** sind.

Unterstützung der Kinder:

- **Gewährleistung der Rechte und der Sicherheit der Opfer von Gewalt und ihrer Kinder bei Entscheidungen über und der Ausübung von Sorge- und Besuchsrecht (Artikel 31):** Der erläuternde Bericht zum Vernehmlassungsentwurf weist darauf hin, dass das Kindeswohl mit dem Inkrafttreten der Bundesverfassung vom 1.1.2000 Verfassungsrang erhalten hat (Artikel 11 Absatz 1 BV). Er betont zu Recht die wichtige Neuerung, die mit der Gesetzesrevision zur elterlichen Sorge am 1. Juli 2014 in Kraft trat: Artikel 296 Absatz 1 ZGB hält ausdrücklich fest, dass die **elterliche Sorge dem Wohl des Kindes dient**. Auch bei der Regelung und Ausübung des **Besuchsrechts** (Recht auf persönlichen Verkehr) hat das Wohl des Kindes Vorrang. Häusliche Gewalt, so der erläuternde Bericht, stellt nicht nur die gemeinsame elterliche Sorge, die seit der Revision der elterlichen Sorge als Regel gilt, in Frage, sondern generell die Befähigung, die elterliche Sorge auszuüben. Wie an der Nationalen Konferenz „Kindes- und Erwachsenenschutz bei häuslicher Gewalt“ des Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und der Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz KOKES vom 19. November 2015 dargelegt wurde, ist die Ausübung von häuslicher Gewalt ein Indikator für Einschränkungen der Erziehungsfähigkeit und das Risiko von Kindesmisshandlungen. Die aktuellen Resultate der Familien- und Scheidungsforschung¹ zeigen, dass destruktive elterliche Konflikte, zu denen die häusliche Gewalt zählt, zu den wichtigsten Risikofaktoren für die kindliche Entwicklung gehören. Besuchsrechtskontakte, die gravierendes Konfliktpotential bergen, sind eine Belastung für das Kind. Das gilt umso mehr, wenn die Kontakte die Opfer der Gefahr erneuter Gewalt aussetzen. Generell ist nicht die Häufigkeit der Kontakte mit der Elternperson, die das Kind nicht hauptsächlich betreut - mehrheitlich dem Vater - für das Wohlbefinden des Kindes massgebend, sondern die Qualität. Die Istanbul-Konvention verpflichtet die Vertragsstaaten, dafür zu sorgen, dass Entscheide über und die Ausübung von Sorge- und Besuchsrecht die Rechte und die Sicherheit der Opfer von Gewalt und/oder der Kinder gewährleisten. Das Schweizer Recht verfügt über entsprechende Bestimmungen.

Unseres Erachtens braucht es aber in diesem Bereich besondere Aus- und Fortbildungsangebote für die Mitglieder von Behörden, die über die Regelung der elterlichen Sorge und des persönlichen Verkehrs entscheiden (namentlich Gerichte, Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden KESB) (Artikel 15 – Aus- und Fortbildung von Angehörigen bestimmter Berufsgruppen), um sicherzustellen, dass das Wohl und die Rechte des

¹ Zemp, Martina, Bodenmann, Guy. Partnerschaftsqualität und kindliche Entwicklung. Ein Überblick für Therapeuten, Pädagogen und Pädiater. Essentials. Springer, 2015

Kindes und der Elternperson, die Opfer von Gewalt sind, in jedem Einzelfall bei der Gesetzesanwendung oberste Priorität erhalten. Es ist entscheidend, dass die zuständigen Personen in diesem Bereich über aktuelle fachliche Kenntnisse, insbesondere was die Bedürfnisse und Rechte gewaltbetroffener Kinder anbelangt, verfügen.

Das Thema muss in der Ratifikationsbotschaft behandelt werden. Der Bund sollte ausserdem entsprechende Aus- und Fortbildungsgänge initiieren und wenn möglich finanziell fördern.

- Die Konvention verpflichtet die Vertragsstaaten, dafür zu sorgen, dass Mädchen und Knaben, die Zeuginnen und Zeugen von Gewalt im Sinne des Übereinkommens geworden sind, die nötige – auch **psychologisch-soziale** – Unterstützung erhalten (**Artikel 26 Absatz 2**). Der erläuternde Bericht bezieht sich jedoch ausschliesslich auf den Schutz in Strafverfahren.

In der Ratifikationsbotschaft muss dargelegt werden, wie die genannte Verpflichtung umfassend erfüllt und den Kindern auch ausserhalb des Strafrechts die nötige Unterstützung garantiert werden soll.

- Im Bereich der häuslichen Gewalt verlangt die Konvention Massnahmen zum Schutz männlicher wie weiblicher Opfer. Dass auch **Knaben** die nötige Hilfe erhalten, ist zum Wohl der betroffenen Kinder selbstverständlich unabdingbar, zusätzlich aber auch wichtig, um der intergenerationalen Weitergabe gewalttätigen Verhaltens vorzubeugen.

Die Besonderheiten, die bei Massnahmen zum Schutz von gewaltbetroffenen Mädchen einerseits und Knaben andererseits zu beachten sind, sollten in der zu Ratifikationsbotschaft vertieft behandelt werden.

Schutz und Unterstützung bei wirtschaftlicher Gewalt:

- Die Konvention schützt Frauen und Opfer häuslicher Gewalt vor Handlungen, die u.a. zu wirtschaftlichen Schäden oder Leiden führen oder führen können (**wirtschaftliche Gewalt, Artikel 3 Absätze a und b**). Ausserdem verpflichtet sie die Vertragsstaaten, sicherzustellen dass die getroffenen Schutz- und Unterstützungsmassnahmen u.a. die Stärkung der Rechte und die **wirtschaftliche Unabhängigkeit** von Frauen, die Opfer von Gewalt geworden sind, zum Ziel haben (**Artikel 18 Absatz 3**).

Diesen Verpflichtungen kommt die Schweiz unseres Erachtens nur unzureichend nach: Alleinerziehende und ihre Kinder sind einem ausserordentlich hohen Armutsrisiko ausgesetzt. Die Ursachen sind bekannt: In Mankosituationen wird der Elternperson, die die Kinder zur Hauptsache betreut – meist ist dies die Mutter – auch die Sorge für den finanziellen Unterhalt aufgebürdet. Der Gesetzgeber hat es bei der Revision des Kindesunterhalts im vergangenen Jahr erneut versäumt, diesen Missstand zu beheben und die Mankoteilung oder einen Mindestunterhaltsbeitrag für das Kind bei Trennung und Scheidung der Eltern einzuführen. Auch hat sich der Bundesrat am 25. November 2015 gegen die Motion 15.3939 von Frau Nationalrätin Yvonne Feri „Kinderzulagen bedarfsabhängig ergänzen“ ausgesprochen. Die Motion stützt sich auf den Vorschlag im Bericht des Bundesrats "Familienpolitik. Auslegeordnung und Handlungsoptionen des Bundes" vom 20. Mai 2015 in Erfüllung des Postulats Tornare (13.3135), der die einseitige Mankoüberbürdung als Ursache der Armut von Einelternfamilien nennt. Sie würde es dank der Einführung bedarfsabhängiger Kinderzulagen ermöglichen, Kinder getrennt lebender Eltern, die keine ausreichenden Alimente erhalten, vor dem Aufwachsen in finanziell prekären Verhältnissen mit all seinen negativen Auswirkungen auf Entwicklungs- und Zukunftschancen zu schützen.

Die Sorge um die finanzielle Sicherheit hindert immer wieder Frauen daran, sich von einem gewalttätigen Partner zu trennen.

Die Ratifikationsbotschaft muss darlegen, wie die genannten Verpflichtungen der Konvention erfüllt und insbesondere das Problem der einseitigen Mankoüberbürdung gelöst werden soll.

- Wirtschaftliche Gewalt gilt als Form der psychischen Gewalt und umfasst z.B. Arbeitsverbote oder Zwang zur Arbeit, Beschlagnahmung des Lohnes u.ä. (Häusliche Gewalt - Informationsblatt 1, Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG, Fachbereich Häusliche Gewalt). **Unseres Erachtens stellt zudem die Vernachlässigung der finanziellen Unterhaltspflicht eine Form der wirtschaftlichen Gewalt:** Werden Alimente nicht (zuverlässig) bezahlt, hat dies gravierende finanzielle Auswirkungen und psychisches Leiden bei den Betroffenen zur Folge.

Die Alimentenhilfe (Alimenteninkassohilfe und Alimentenbevorschussung) muss deshalb explizit als Schutz- und Präventionsangebot im Bereich der Bekämpfung und Verhütung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt erwähnt werden. Die Ratifikationsbotschaft muss aufzeigen, wie die bestehenden Mängel behoben werden sollen.

Weitere Punkte:

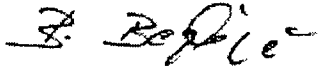
- Die Verpflichtungen der Istanbul-Konvention betreffen in der Schweiz sowohl den Bund als auch die Kantone. Um Gewaltopfern wirksam helfen zu können, sind das **Abgleichen und Koordinieren von Massnahmen** von entscheidender Bedeutung. Entsprechende Strukturen und Angebote, insbesondere für die interkantonale Harmonisierung und Vernetzung und die Weiterbildung im Bereich der Prävention, der Schutzleistungen und der Arbeit mit Tatpersonen sollten unseres Erachtens **vom Bund finanziell unterstützt** werden.
- Ausserdem sprechen wir uns im Sinn der von der Konvention geforderten kohärenten Politik (**Artikel 7**) dafür aus, dass die **Koordinationsstelle (Artikel 10) auf Bundesebene regelmässig über den Kreis der Organisationen, die sich direkt in der Bekämpfung und Vorbeugung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt engagieren, Kinderschutz-, Familien- und Frauenorganisationen sowie andere Interessierte informieren und in die Berichterstattung einbeziehen.**
- Der erläuternde Bericht legt dar, dass die **Schutzangebote** (z.B. Anzahl Betten in Frauen- und Kinderhäusern, Telefonberatung) und die Präventionsarbeit in den Kantonen teilweise nicht ausreichend sind und in Zukunft finanziell gesichert werden müssen. **In der Ratifikationsbotschaft sollte deshalb aufgezeigt werden, wie der Bund Unterstützung leisten kann, um die bestehenden Lücken zu füllen. Auch sollten finanzielle Beiträge durch den Bund geprüft werden, um die Kantone dabei zu unterstützen, ein ausreichendes Angebot schaffen.**
- Auch wenn die vorgesehenen Vorbehalte der Schweiz nachvollziehbar und zulässig sind, sollten zumindest die Vorbehalte zu **Artikel 55 (Verfahren auf Antrag und von Amtes wegen)** und **Artikel 59 (Aufenthaltsstatus)**, die einen weitergehenden Schutzstandard beinhalten, so bald wie möglich durch eine entsprechende Anpassung von Gesetzgebung bzw. Praxis zurückgezogen werden. **Besonders wichtig ist die Besserstellung von Migrantinnen und ihrer Kinder als Opfer von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Artikel 59).**

Die geplante Ratifikation der Istanbul-Konvention ist für Einelternerfamilien ausserordentlich wichtig. Wir bedauern deshalb, dass unser Dachverband nicht zur Stellungnahme im Vernehmlassungsverfahren eingeladen wurde, und bitten Sie, uns bei nächster Gelegenheit wieder in die Liste der zur Vernehmlassung eingeladenen Organisationen aufzunehmen.

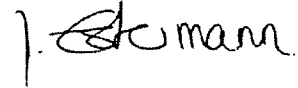
Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen bestens und verbleiben

mit freundlichen Grüßen

Schweizerischer Verband alleinerziehender Mütter und Väter



Bettina Beglinger, Zentralpräsidentin



Danielle Estermann, Geschäftsführerin

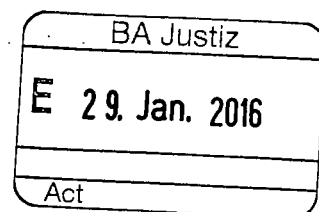
Der Schweizerische Verband alleinerziehender Mütter und Väter SVAMV engagiert sich seit 1984, um die Lebenslage der Einelternfamilien in der Schweiz zu verbessern. www.einelternfamilie.ch.

Kontakt: Danielle Estermann, Geschäftsführerin: d.ester mann@svamv.ch, Tel 076 370 08 67

SVBB
ASCP
ASCP



Schweizerische Vereinigung der Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände
Association suisse des curatrices et curateurs professionnels
Associazione svizzera delle curatrici e dei curatori professionali



Bern, den 26. Januar 2016

Bundesamt für Justiz
Frau Anita Marfurt
Postfach
3003 Bern

Vernehmlassung

zum Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt (Istanbul-Konvention)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
Sehr geehrte Frau Marfurt,
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 14. Oktober 2015 geben Sie unserer Schweizerischen Vereinigung SVBB die Gelegenheit, zur geplanten Ratifizierung der „**Istanbul-Konvention**“ (**Europarats-Übereinkommen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt**) Stellung zu nehmen.

Wir danken Ihnen bestens für diese Möglichkeit und lassen uns mit vorliegender Eingabe innert der von Ihnen festgesetzten Frist wie folgt vernehmen:

Die Mitglieder unserer Vereinigung sind im Alltag punktuell auch mit Fragen von Gewalt gegen Frauen (und Kinder) mit ausländischem Migrationshintergrund betroffen. Sie werden deshalb im Vergleich zu andern Berufsgruppen doch immer wieder damit konfrontiert, auch die körperliche und sexuelle Integrität von minderjährigen und erwachsenen Frauen schützen zu helfen.

Generelle Bemerkungen

Die SVBB begrüsst die Ratifizierung der Istanbul-Konvention. Diese Ratifizierung von „Mindestvorgaben“ zum Schutz von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt gibt Gelegenheit, den schweizerischen Standard kritisch zu überprüfen und das Bewusstsein für diese Aspekte in der Öffentlichkeit zu sensibilisieren.

Wir teilen die Beurteilung, dass zu detaillierte Regelungen in vielen Fragen nicht zweckmässig sind; allgemeine Rechtsnormen (wie z.B. Nötigungs-Tatbestand) – bei gesellschaftlichen Entwicklungen – hingegen flexible Anwendungsmöglichkeiten ergeben.

Inhaltlich haben wir uns insbesondere mit folgende Aspekten der Botschaft zur Istanbul-Konvention auseinandergesetzt.

- Strafbarkeit von Stalking, Verstümmelung, Zwangsheirat, Zwangsabtreibung und Sterilisation (tw. auch bei Delikt im Ausland);
- Kanton-Verpflichtung zu präventiven Massnahmen;
- Opferschutz;
- Kontakt- und Näherungs-Verbote für Täter;
- eigenständige Migrations- und Asylaufenthaltstitel;
- Zusammenarbeit in Strafsachen.

Mit Ausnahme des nachfolgenden Antrags können wir uns den im Rahmen der Botschaft erläuterten Positionen zur Istanbul-Konvention anschliessen.

Zu folgendem Artikel 59 der Vorlage möchten wir uns jedoch ausdrücklich und im Einzelnen äussern:

Art. 59 Abs. 1 sieht grundsätzlich für einen gewaltbetroffenen Ehegatten im Falle der Auflösung der Ehe oder Beziehung vor, dass ein Rechtsanspruch auf Aufenthalt zu gewähren ist. Wir können uns der Argumentation in der Botschaft nur beschränkt anschliessen, wonach dazu eine Vorbehalt gemacht wird, weil die Härtefallbestimmung von Art. 30 Abs. 1 Bst. b AuG, keinen Rechtsanspruch kennt.

Vielmehr vertreten wir den Standpunkt, dass *bei Übergriffen in schwerwiegendem Ausmass – und dadurch entstehendem Negativ-Status im Ursprungsland –* ein Rechtsanspruch auf Aufenthalt in der Schweiz zugestanden werden müsste.

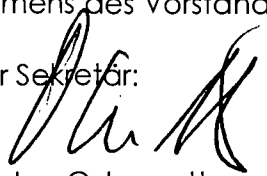
- Dementsprechend **beantragen wir Art. 30 AuG diesbezüglich anzupassen** und für schwerwiegende Übergriffe einen eigenständigen Aufenthalts-Rechtsanspruch zu begründen.

Gerne gehen wir davon aus, dass Sie unser Anliegen aufnehmen und die Berücksichtigung vertieft prüfen werden.

Mit freundlichen Grüßen

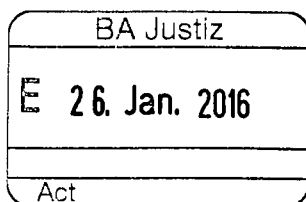
Namens des Vorstandes SVBB-ASCP

Der Sekretär:


Markus Odermatt

- Dreifach und per E-Mail (2 Dateien; im PDF- und Doc-Format)

Präsident **Roy Garré, Bundesstrafrichter, Bundesstrafgericht, Viale Stefano Franscini 7, Postfach 2720, 6501 Bellinzona**
Tel. 091 822 62 62, E-Mail: roy.garre@bstger.ch
Sekretariat **Miro Dangubic, Bundesstrafgericht, Viale Stefano Franscini 7, Postfach 2720, 6501 Bellinzona**
Tel. 091 822 62 40, E-Mail: miro.dangubic@bstger.ch, info@svr-asm.ch; www.svr-asm.ch



Ufficio federale di giustizia
Settore Diritto internazionale
privato
3003 Berna

Bellinzona, 25 gennaio 2016

Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul)

Gentile Signora Consigliera federale,
Gentili Signore, egregi Signori,

Con scritto del 14 ottobre 2015 avete sottoposto anche alla nostra associazione il rapporto esplicativo sulla ratifica della Convenzione citata a margine per un parere. Vi ringraziamo per l'opportunità offerta.

La Convenzione prevede una serie di disposizioni penali materiali che obbligano le Parti contraenti a punire segnatamente la violenza psichica, fisica e sessuale, lo stalking, il matrimonio forzato, la mutilazione genitale femminile, nonché l'aborto e la sterilizzazione forzati. Essa prescrive inoltre misure preventive, servizi di protezione e sostegno delle vittime, nonché altre disposizioni in ambito di procedura penale e diritto degli stranieri volte a proteggere le vittime di violenza.

Nel suo complesso si tratta di normative già presenti nell'ordinamento svizzero per cui dal punto di vista dell'Associazione svizzera dei magistrati nulla osta all'adesione a questa Convenzione, che permette di promuovere a livello internazionale standard di protezione che fanno parte integrante dei valori e della cultura giuridica del nostro Paese.

Condividiamo quindi gli obiettivi della Convenzione e siamo favorevoli ad un'adesione della Svizzera a questo trattato internazionale.

Con l'espressione della nostra massima stima.

Roy Garré, Presidente


Miro Dangubic, Segretario generale

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Bern, Januar 2016

Stellungnahme im Vernehmlassungsverfahren: Ratifizierung Istanbul-Konvention

Sehr geehrte Damen und Herren

Bis am 29. Januar 2016 läuft die Vernehmlassungsfrist zur Ratifizierung der Istanbul-Konvention (Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt) durch die Schweiz. TERRE DES FEMMES Schweiz (TDF) ist eine Menschenrechtsorganisation, die zu geschlechtsspezifischer Gewalt und der Gleichstellung aller Geschlechter arbeitet und u.a. über Spezialisierungen zu den Themen Frauenflüchtlingen, weibliche Genitalverstümmelung und Zwangsverheiratung/-ehe verfügt. Zu unserem Angebot gehören Bildungsveranstaltungen zu Gewaltthemen für Fachpersonen und für Migrantinnen. Wir bieten gewaltbetroffenen Frauen eine professionelle Erstberatung und schweizweite Triage.

TDF hatte bereits im Juli 2013 erfreut zur Kenntnis genommen, dass der Bundesrat die Unterzeichnung der Konvention beabsichtigt. Nachdem die Unterzeichnung inzwischen erfolgt ist, ergreift TDF nun diese Gelegenheit und nimmt Stellung zu dieser Konvention.

1. Grundsätzliches

TDF Schweiz begrüsst in höchstem Masse die Ratifizierung der Istanbul-Konvention durch die Schweiz und fordert deren möglichst rasche Umsetzung. Dies aus folgenden Gründen: Geschlechtsspezifische Gewalt wie auch weitere häusliche Gewalt sind in allen europäischen Ländern stark verbreitet. Dies zeigen Untersuchungen wie diejenige der FRA (Agentur der Europäischen Union für Grundrechte),¹ bei der 40'000 Frauen befragt worden sind – aber auch die Zahlen in der Schweiz bestätigen diese Realität.² Diese Formen von Gewalt sind Menschenrechtsverletzungen und verstossen gegen Schweizer Recht. Neben dem individuellen Leid der betroffenen Menschen und ihrem Umfeld hat diese Gewalt beträchtliche gesellschaftliche Auswirkungen: Untersuchungen des Bundes zeigen, dass die tangiblen Folgekos-

¹<http://fra.europa.eu/en/project/2012/fra-survey-gender-based-violence-against-women>

²<http://www.ebg.admin.ch/themen/00466/00483/index.html?lang=de>

ten von häuslicher Gewalt bis zu 287 Mio. CHF jährlich betragen.³ Ausserdem beeinträchtigt die Gewalt die Entwicklung der Kinder von Betroffenen und Gewaltausübenden und erhöht deren Risiko, selbst gewaltausübend zu werden. Zudem besteht ein starker Bezug zur Gleichstellung der Geschlechter: Die Wurzeln von geschlechtsspezifischer Gewalt liegen in der Ungleichstellung der Geschlechter, die mit nach wie vor geltenden Normen und Stereotypen laufend reproduziert werden. Die Gewalt selbst zementiert wiederum diese Ungleichstellung und Normierung. Um diesen Kreislauf zu durchbrechen braucht es umfassende Ansätze in der Prävention und in der Bekämpfung. Die vorliegende Konvention ist deshalb wichtig: Sie ist ein verbindliches Instrument, das mit seinen praxisbezogenen und bei den Ursachen ansetzenden Regelungen konkret zur Bekämpfung dieser Formen von Gewalt beiträgt. Eben weil die Konvention sehr umfassend ist, nimmt TDF nur zu ausgewählten Bestimmungen Stellung.

2. Vorbehalte (Art. 78)

Der vorliegende Entwurf des Bundesrats nutzt die Möglichkeiten zu Vorbehalten. Wir erinnern daran, dass gemäss Art. 79 die Vorbehalte zeitlich begrenzt konzipiert sind und es das Ziel sein muss, die Vorbehalte zurückziehen zu können.

Vorbehalt zu Art. 44 Abs. 1 Bst e:

Angeichts der zeitgenössischen Mobilität und Migration regen wir an, die geltenden Bestimmungen auch an den gewöhnlichen Aufenthaltsort zu knüpfen und das Strafrechtsgesetz entsprechend zu ändern.

Vorbehalt zu Art. 44 Abs. 3:

Auch bei Zwangssterilisation und Zwangsabtreibung soll die schweizerische Gerichtsbarkeit gelten, unabhängig davon, wo die Tat geschah. Wir fordern dazu auf, auf diesen Vorbehalt zu verzichten, da dies besonders schwere Verletzungen der physischen und psychischen Integrität der Frauen wie auch deren reproduktiven Selbstbestimmung darstellen.

Vorbehalt zu Art. 55 Abs. 1:

Wir unterstützen im Sinne der Revision von Art. 55a StGB die Regelung der Schweiz: Wir sprechen uns klar für eine Entlastung gewaltbetroffener Personen und mehr Verantwortungsübernahme durch den Staat aus. Insofern, dass die Durchführung oder Sistierung eines Strafverfahrens durch die zuständige Staatsanwaltschaft geprüft und entschieden werden soll. Durch die geplante Änderung des Artikels 55a StGB und des MStG muss eine allfällige Sistierung auf Argumenten in Bezug auf die Gewalttat gründen und nicht mehr ausschliesslich auf einer Willensäusserung des Opfers, die vielseitig motiviert sein kann. Dies erachten

³ Neben den jährlichen tangiblen Kosten müssen lebenslange intangible Kosten in der Höhe von fast 2 Milliarden CHF berücksichtigt werden, welche als Folgen von Gewalt durch Verlust an Lebensqualität aufgrund von Schmerz, Leid und Angst entstehen.

<http://www.ebg.admin.ch/dokumentation/00012/00196/index.html?lang=de>

wir in Anbetracht des offiziellen Charakters von Delikten im Kontext von häuslicher Gewalt als notwendig zum besseren Schutz von gewaltbetroffenen Personen.

Teilweiser Vorbehalt zu Art. 59:

Die aktuellen Regelungen zur Erteilung eines Aufenthaltstitels nach der Auflösung der Ehe oder Partnerschaft aufgrund von häuslicher Gewalt führen zu einer Ungleichbehandlung der Opfer abhängig von ihrem Rechtsstatus. Gleichzeitig zeigt die Praxis, dass der grosse Ermessungsspielraum der Behörden zu kantonal unterschiedlichen und dadurch willkürlichen Situationen für die Betroffenen führt. Um alle Gewaltbetroffenen zu schützen, wie dies die Istanbul-Konvention zum Ziel hat, ist ein Opferschutz unabhängig vom aufenthaltsrechtlichen Status nötig. Deshalb fordert TDF, dass die bestehende Kategorisierung und damit eine Ungleichbehandlung der Betroffenen aufgehoben werden, indem die entsprechenden Gesetze geändert und der Vorbehalt zurückgezogen wird.

Eine spezifische Lücke zeigt sich bei Fällen von Zwangsverheiratungen ins Ausland: Anders als bspw. in Deutschland gibt es bisher kein Rückkehrrecht für Personen, die aus der Schweiz in ein anderes Land zwangsverheiratet werden und ihre Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung verlieren. Ein solches Rückkehrrecht wäre jedoch eine wirksame Massnahme in der Unterstützung von Zwangsheirat Betroffener.

3. Weitere Bestimmungen

Art. 2 Geltungsbereich:

Die Vertragsparteien werden angehalten, dieses Übereinkommen auf alle Betroffenen von häuslicher und geschlechtsspezifischer Gewalt anzuwenden – unabhängig von ihrem Geschlecht. TDF unterstützt dies und weist daraufhin, dass männerspezifische Aktivitäten und Massnahmen nicht nur gewaltpräventiver Art sein dürfen sondern auch entsprechende Angebote für männliche Opfer vorhanden sein müssen – was bisher in der Schweiz lückenhaft ist. So fehlt es bspw. in der Schweiz an sicheren Schutzeinrichtungen für männliche Gefährdete wie dies bei Zwangsverheiratungen/-ehen aber auch ehrbezogener Gewalt notwendig sein kann. Auch wird die Zielgruppe gewaltbetroffener Jungen und Männer bisher zu wenig von Beratungs- und anderen Unterstützungsangeboten im Gewaltbereich angesprochen. Ebenfalls ist es notwendig, Angebot für Transmenschen und Intersexuelle zu schaffen.

Art. 3. Begriffsbestimmungen:

TDF unterstützt diese Begrifflichkeiten und unterstreicht deren Bedeutung.

Art. 4 Grundrechte, Gleichstellung und Nichtdiskriminierung

Abs. 2: TDF wünscht sich ein umfassendes Gleichstellungsgesetz, das weiter als das geltende GIG nicht nur im Arbeitsverhältnis anwendbar ist.

Abs. 3: Das Übereinkommen ist ohne Diskriminierung umzusetzen. TDF weist dabei insbesondere auf aktuelle Diskriminierungen von gewaltbetroffenen Migrantinnen und Flüchtlingsfrauen hin: Der Zugang zu Unterstützungsangeboten ist aufgrund von rechtlichen, strukturel-

len, sprachlichen und anderen Hürden für diese Frauen erheblich erschwert. So besteht bspw. für Frauen, die Gewalt im Ausland erlebten, bevor sie in die Schweiz migrierten, kein Anrecht auf Opferhilfe-Leistungen. Ebenfalls bedeutet der Vorbehalt zu Art. 59 gerade aufgrund der aktuellen Entscheidpraxis der Migrationsbehörden eine solche Diskriminierung. Für eine Umsetzung der Konvention ohne Diskriminierungen braucht es deshalb weitere Anstrengungen von Seiten der Schweiz.

Art. 7-9 Umfassende und koordinierte politische Massnahmen/ Finanzielle Mittel/ Koordinationsstelle

Aufgrund der föderalistischen Struktur sind die rechtliche Situation und das Engagement durch die Kantone sehr unterschiedlich. Hier ist der Bund gefordert, der eine führende und koordinierende Rolle übernehmen soll, um den Anforderungen der Konvention für umfassende Massnahmen gerecht zu werden. Dazu gehört auch die Koordinationsstelle, die beim Bund angesiedelt werden soll. Sowohl beim Bund wie auch bei den Kantonen und in den Gemeinden sind entsprechende Ressourcen zur Verfügung zu stellen und die Themen in den staatlichen Strukturen zu verankern. Nichtstaatliche Akteur_innen übernehmen gleichzeitig eine wichtige Rolle in der Arbeit zu geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt – entsprechende Unterstützungsgelder sind von staatlicher Seite zur Verfügung zu stellen. Das Beispiel der Arbeit zu weiblicher Genitalverstümmelung (FGM) zeigt, dass der Bund zivilgesellschaftliche Akteur_innen zwar finanziell unterstützt, jedoch keine führende und koordinierende Rolle übernehmen will. Es fehlt somit nach wie vor an einer nationalen Strategie zur Überwindung von FGM in der Schweiz.

Art. 10 Datensammlung und Forschung

Systematische Datensammlungen zu geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt fehlen, insbesondere im Bereich der Dunkelziffern. Ebenso fehlt es an regelmässigen Grundlagenforschungen, insbesondere auch zu normativen Hintergründen (z.B. Geschlechternormen), den Bedürfnissen Betroffener und Gewaltformen wie weibliche Genitalverstümmelung, ehrbezogener Gewalt und Zwangsverheiratung/-ehe.

Art. 12 Allgemeine Verpflichtungen (Prävention)

Aufgrund der föderalen Strukturen ist das Engagement in der Prävention von geschlechtsspezifischer Gewalt und Gleichstellung der Geschlechter regional unterschiedlich und bezüglich breiten, alle Zielgruppen erreichenden Aktivitäten insgesamt noch nicht genügend. In den meisten Kantonen gilt es, mehr Finanzen zur Verfügung zu stellen sowie gezieltere und zielgruppengerechtere Massnahmen zu ergreifen und diese nachhaltig zu verankern. Insbesondere die Arbeit zu den Wurzeln von geschlechtsspezifischer Gewalt, den bestehenden Geschlechterstereotypen und -normen, wird in der Schweiz bisher völlig vernachlässigt. (Dies gilt für **Art. 13-17.**)

Art. 14 Bildung

Die Schule aber auch ausser schulische Angebote wie die ausserfamiliäre Betreuung bieten Raum für die Arbeit zu Gleichstellung und Gewalt. Bisher wird dieses Potential zur Prävention

zu wenig genutzt und es besteht keine Verpflichtung diesbezüglich – so ist es in der Regel immer noch von den einzelnen Mitarbeiter_innen abhängig, ob und wie dazu gearbeitet wird. So ist bspw. „Gender“ aus dem Lehrplan 21 gestrichen worden.

Art. 15 Aus- und Fortbildung von Angehörigen bestimmter Berufsgruppen

In der Ausbildung mangelt es im Curriculum vieler Berufe an den Themen Gleichstellung und Gewalt. Ebenfalls fehlen trotz beruflichen Kontakten zu Gefährdeten und Betroffenen verbindliche, spezialisierte Weiterbildungen. Beispiele dafür sind Mediziner_innen, die nicht zu weiblicher Genitalverstümmelung ausgebildet werden oder Mitarbeiter_innen von Behörden, die trotz Entscheidungskompetenzen und Schlüsselpositionen über kein Wissen zu Zwangsheirat verfügen.

Art. 17 Beteiligung des privaten Sektors und der Medien

In der Schweiz gibt es auf nationaler Ebene und in praktisch allen Kantonen keine gesetzlichen Grundlagen, die geschlechterdiskriminierende Werbung verbieten. Die einzige Möglichkeit, um gegen sexistische Werbung vorzugehen, besteht heute in einer Beschwerde bei der Lauterkeitskommission. Dieses Selbstregulierungsgremium der Werbebranche greift jedoch nicht: Einerseits mangels Durchsetzungskraft da keine Sanktionsmöglichkeiten vorhanden sind, andererseits aufgrund von unzureichend formulierten Grundsätzen (so wurden im Jahr 2014 alle Beschwerden wegen sexistischer Werbung abgewiesen). Weil geschlechterdiskriminierende Werbung die Ungleichstellung der Geschlechter laufend reproduziert, sexualisierte Gewalt begünstigen können und bereits Kinder damit in Berührung kommen, fordert TDF wirksame Massnahmen gegen diese Art Werbung.

Art. 18 Allgemeine Verpflichtungen

Die Schweiz schützt und unterstützt nicht alle Opfer, wie dies die Istanbul-Konvention vorsieht (siehe auch Art. 4): So besteht keine Abdeckung durch das Opferhilfegesetz, wenn die Tat im Ausland und ohne Bezug zur Schweiz geschah. Aus diesem Grund sind bspw. Asylsuchende und vorläufig aufgenommene Frauen sowie anerkannte Frauenflüchtlinge, die während der Flucht oder im Herkunftsland Gewalt erlebt haben – dabei geht es um die Mehrheit dieser Frauen - von dieser Unterstützung ausgeschlossen. Ebenfalls ist es so, dass asylsuchende Frauen in bestehenden prekären (temporären) Betreuungs- und Unterkunftssituationen (die in der Verantwortung des Bundes und der Kantone liegen) erhöhte Gefahr laufen, Gewalt zu (über-)erleben. Zudem kann der Zugang zu Unterstützungs- und Schutzangeboten bei Gewalt für geflüchtete gewaltbetroffene Frauen in solchen Unterkunftssituationen erschwert sein aufgrund der aktuellen Rahmenbedingungen im Asylbereich.

Um auch diese Gewaltbetroffenen zu unterstützen und zu schützen, braucht es eine Änderung des OHG und eine Änderung der Rahmenbedingungen im Asylbereich. Denn: Jede Person soll Zugang zu Unterstützung und Schutz erhalten, unabhängig vom Rechtsstatus und davon, wo die Tat begangen wurde.

Art. 20 Allgemeine Hilfsdienste

Hier besteht die oben erwähnte Lücke im Zugang für Frauen, denen Gewalt im Ausland widerfahren ist sowie diejenigen, die sich im Asylkontext befinden. Diese Lücke im OHG gilt es zu schliessen. (Siehe Art. 18)

Art. 22 Spezialisierte Hilfsdienste

Zu weiblicher Genitalverstümmelung: Frauen und Mädchen, die von FGM betroffen oder gefährdet sind, beschnitten zu werden, brauchen in ihren Regionen kompetente Anlaufstellen, die Schutz und Unterstützung bieten können. Dies ist heute nur in wenigen Kantonen der Fall. Es braucht hierfür nicht zwingend neue Strukturen, sondern das Thema soll idealerweise in bestehende Anlaufstellen wie bspw. Beratungsstellen für sexuelle und reproduktive Gesundheit integriert werden.

Im Asylkontext: Studien belegen, dass asylsuchende Frauen, vorläufig aufgenommene Frauen sowie anerkannte Frauenflüchtlinge zu einem hohen Prozentsatz geschlechtsspezifische Gewalt erlebt haben und teilweise unter posttraumatischen Belastungsstörungen leiden. Ihnen müssen entsprechende geschlechtersensible Angebote zur Verfügung stehen. Die aktuell vorhandenen Anlaufstellen wie die Ambulatorien für Kriegs- und Folteropfer können aufgrund mangelnder Ressourcen und Spezialisierung diesen Bedarf nicht abdecken.

Art. 23 Schutzunterkünfte

Die bestehenden Frauenhäuser in der Schweiz decken den Bedarf an Betten für Frauen und ihre Kinder nicht ab – dies zeigen die jährlichen Zahlen zu den Anzahl abgewiesenen Schutzsuchenden.⁴ Hier braucht es also eine verstärkte Finanzierung dieser Angebote zum Zwecke dessen Ausbaus. Ebenfalls fehlt es an der Finanzierung von Angeboten für spezialisierte Schutzunterkünfte für junge Frauen (ähnlich dem Mädchenhaus Zürich) wie auch für Paare und junge Männer, wie sie bspw. bei Fällen von Zwangsverheiratungen und ehrbezogener Gewalt nötig wären.

Art. 25 Unterstützung für Opfer sexueller Gewalt

Ein beträchtlicher Teil der asylsuchenden Frauen erleben im Herkunftsland oder auf der Flucht sexualisierte Gewalt. Da diese Taten im Ausland und ohne Bezug zur Schweiz stattgefunden haben, sind die Betroffenen von den Leistungen der Opferhilfe ausgeschlossen. Da die bestehenden Angebote zu sexualisierter Gewalt in aller Regel via Opferhilfe finanziert werden, können die Betroffenen asylsuchenden Frauen diese Hilfe nicht in Anspruch nehmen. Es besteht hier also eine Lücke in der Unterstützung Opfer sexualisierter Gewalt und eine schwerwiegende Ungleichbehandlung gewaltbetroffener Menschen in der Schweiz. TDF fordert deshalb, eine entsprechende Änderung des OHG.

Art. 36 Sexuelle Gewalt, einschliesslich Vergewaltigung

Die strafrechtliche Regelung zu Vergewaltigung in der Schweiz ist lückenhaft und macht eine für Betroffene und Fachpersonen kaum nachvollziehbare Abgrenzung zwischen Vergewalti-

⁴ [SODK / EBG \(Hg.\): Ist- und Bedarfsanalyse Frauenhäuser Schweiz. Grundlagenbericht. Bern 2015](#)

gung (Art. 190 StGB) und sexueller Nötigung (Art. 189 StGB), indem nur eine bestimmte Form der Penetration als Vergewaltigung gilt. Die Schweiz steht damit im Vergleich zu zahlreichen europäischen Ländern alleine da. TDF fordert eine entsprechende Gesetzesrevision mit einer Neudefinition von Vergewaltigung.⁵

Art. 55 Verfahren auf Antrag und von Amtes wegen

TDF begrüsst die Revision von Art. 55a StGB.

Art. 60: Asylanträge aufgrund des Geschlechts

TDF ist der Ansicht, dass die Schweiz die Voraussetzungen von Art. 60 nicht vollumfassend erfüllt. Dies aufgrund folgender Anmerkungen:

Absatz 1: TDF spricht sich dafür aus, dass geschlechtsspezifische Gewalt als eine Form der Verfolgung direkt und explizit im Art. 3 Absatz 1 AsylG aufgenommen wird, um sie in dieser Weise im Asylgesetz als solche zu würdigen. Aufgrund fehlender öffentlich zugänglicher Statistiken zum Asylverfahren kann nicht abschliessend bewertet werden, inwiefern die Behörden den frauenspezifischen Fluchtgründen in der Praxis Rechnung tragen. Eine genaue Erfassung detaillierter Daten sowie deren Veröffentlichung würden hier Abhilfe schaffen. Eine weitere Lücke betrifft Frauen, die aus einem von den schweizerischen Behörden als «safe country» eingestuften Herkunftsland flüchten. Dass aktuell Länder wie Indien oder Albanien auf der Safe Country-Liste stehen zeigt, dass der Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt bei deren Erstellung nicht berücksichtigt wird. So riskieren Betroffene von geschlechtsspezifischer Gewalt aus den entsprechenden Ländern zum heutigen Zeitpunkt einen Nichteintretensentscheid ohne Klärung der individuellen Verfolgungsgründe. Die Praxis der sogenannten Safe Countries schützt Menschen NICHT vor geschlechtsspezifischer Verfolgung.

Absatz 2: Dies entspricht Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 AsylG. Auch hier sind jedoch öffentlich zugängliche Statistiken erforderlich, um die effektive Handhabung im Verfahren zu verifizieren.

Absatz 3: Der erläuternde Bericht des Bundes bezieht sich bezüglich der Aufnahme ausschliesslich auf die vom Bund betriebenen Unterkünfte. Verbindliche rechtliche Richtlinien bzw. Mindeststandards für die geschlechtersensiblen Unterbringungen auf Ebene der Kantone und Gemeinden fehlen. TDF hat in einem Bericht aufgrund einer Stichprobe von 9 Kollektivunterkünften teilweise gravierende Mängel wie beispielsweise ungenügend getrennte sanitäre Anlagen vorgefunden. Mitarbeiter_innen in den Zentren erhalten keine systematische Aus- sowie Weiterbildung bezüglich geschlechtsspezifischer Gewalt. Aufgrund solcher fehlender Sensibilisierung wird gewaltbetroffenen bzw. traumatisierten Frauen der Zugang zu psychosozialer Unterstützung nicht konsequent gewährleistet. Bezüglich des Asylverfahrens gibt es beim Staatssekretariat für Migration keine Sektion, in denen die Asylanträge, die geschlechtsspezifische Gewalt beinhalten, von fachlich speziell geschulten Personen behandelt werden. Nach TDF braucht es jedoch spezialisierte Personen, welche sich vertieft dieser Thematik widmen und frauenspezifische Herkunftsländerinformationen aufbereiten, um die

⁵ Analog [Genfer Standesinitiative \(14.311 Neudefinition des Rechtsbegriffs der Vergewaltigung in den Artikeln 189 und 190 des Strafgesetzbuches\)](#)

entsprechenden Asylanträge prüfen zu können. Die Befragungen sind konsequent von gleichgeschlechtlichen Befragungsteams und ohne Anwesenheit von Familienmitgliedern (auch keine Kinder) durchzuführen. Die aufgeführten Faktoren führen dazu, dass die von der Istanbul-Konvention geforderte geschlechtersensible Behandlung aller Asylsuchender während des Asylverfahrens nicht sichergestellt ist. TDF fordert entsprechende Verbesserungen.

Wir bedanken uns für die Kenntnisnahme und die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse



Natalie Trummer
Geschäftsleiterin
TERRE DES FEMMES Schweiz



Simone Egger
Projektleiterin Grundlagen und Lobbying
TERRE DES FEMMES Schweiz

Hopfenweg 21
PF/CP 5775
CH-3001 Bern
T 031 370 21 11
info@travailsuisse.ch
www.travailsuisse.ch

Office fédéral de la justice
Domaine de direction Droit pénal
international
3003 Berne

anita.marfurt@bj.admin.ch

Berne, le 27 janvier 2016

**Convention du Conseil de l'Europe du 11 mai 2011 sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (convention d'Istanbul)
Consultation.**

Madame la Conseillère fédérale,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous remercions de nous permettre d'exprimer notre avis sur le projet d'arrêté fédéral pour la ratification de la convention d'Istanbul et c'est volontiers que nous vous le faisons parvenir.

1. Considérations générales sur le statut des femmes migrantes

La Convention d'Istanbul (ci-après : Convention) signée par la Suisse le 11 septembre 2013 et entrée en vigueur le 1^{er} août 2014 représente aux yeux de Travail.Suisse un instrument important pour prévenir et lutter contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. Elle donne un signal fort au niveau européen et offre un cadre légal de base permettant d'uniformiser certains principes de prévention et de protection.

Dans le cadre de la politique migratoire, la Convention propose – sans caractère contraignant pour les Parties – d'assurer la protection des femmes migrantes victimes de violences sans distinction faite quant à leur statut de séjour : un permis de résidence autonome est accordé, indépendamment de la durée du mariage ou de la relation. La volonté d'uniformiser une protection accordée aux femmes victimes de violence, indépendamment de leur statut, conforte à juste titre l'idée qu'une femme migrante victime

est avant tout une victime à protéger avant d'être une migrante dont il faudrait régler le sort administratif. Dans la situation qui prévaut actuellement en Suisse, les femmes migrantes sont discriminées à double titre, lorsque la séparation d'avec leur conjoint intervenue suite aux violences subies remet également en question leur droit de rester en Suisse. Il serait, dès lors, d'autant plus important de ne pas établir une hiérarchie de protection en fonction des différents types de permis, en sachant que le statut de migrante consiste déjà un poids supplémentaire pour la victime.

Travail.Suisse est favorable à ce que la Suisse ratifie la présente Convention. Cependant, le propos abordé ici s'attarde davantage à l'application par la Suisse du contenu de la Convention dans sa propre législation et des réserves émises. En réalité, la Suisse dispose déjà d'instruments nécessaires à la mise en œuvre de la Convention, ce qui relativise le degré contraignant de l'adaptation des règles dans la législation suisse. Néanmoins, l'occasion est donnée pour réaffirmer un certain niveau de protection et pour combler les lacunes existantes en droit interne.

2. De l'opportunité d'émettre des réserves

Le projet d'arrêté fédéral portant approbation de la Convention prévoit des réserves sur l'application de certains articles en droit interne, notamment d'une partie de l'art. 59 concernant le statut de résident des personnes migrantes (art. 1 al. 3 let. d du projet d'arrêté fédéral). Or, une telle réserve ne devrait pas s'établir au risque de discriminer encore des personnes dont le statut est déjà précaire, à savoir par exemple les personnes admises à titre provisoire. Il y a lieu, en outre, de tenir compte de la particularité de ce statut qui contrairement à sa terminologie n'est pas provisoire mais peut s'avérer durable et se comptabiliser sur plusieurs dizaines d'années. Pour ces personnes, il faudrait accorder une protection particulière, car au même titre que les personnes au bénéfice d'une autorisation de séjour, elles peuvent avoir séjourné de longues années en Suisse. Dans la législation suisse, la volonté de faire dépendre le droit à une autorisation de séjour pour une femme migrante de son statut de résident et de celui de son conjoint ou concubin constitue une atteinte grave à la protection des victimes de violence. Les conjoints ou concubins de personnes titulaires d'une autorisation de séjour à l'année ou d'une autorisation de courte durée ou de personnes admises provisoirement, qui sont victimes de violence domestique, ne pourront pas exiger un permis de résidence autonome en cas de séparation. Selon Travail.Suisse, la réserve apportée à l'art. 59 de la convention n'est donc ni adéquate ni opportune et permet de continuer à discriminer toute une catégorie de femmes migrantes victimes de violence.

Par ailleurs, la réserve de l'art. 59 de la Convention s'adresse également aux victimes de mariages forcés amenées dans un autre pays aux fins de ce mariage et ayant perdu leur statut de résident dans le pays où elles résidaient habituellement. Les cas de réadmission et d'admission en Suisse sont laissés à la libre appréciation des autorités. Or, il serait nécessaire d'assurer une appréciation qui tienne compte du contexte social et familial de la victime dans son pays d'origine.

3. Les aspects positifs d'une ratification de la Convention

La ratification de la Convention aurait à long terme un impact positif sur la protection des femmes en général et des femmes migrantes en particulier. Il est en effet nécessaire d'envisager pour la Suisse une protection qui s'oriente ensuite vers une meilleure intégration des femmes migrantes victimes de violence. Il apparaît dans la réalité que les femmes victimes de violence ont des possibilités réduites de s'intégrer dans la société, en raison des pressions subies et de la dévalorisation véhiculée par l'agresseur et le statut de migrante. Dès lors, les garanties d'une meilleure protection permettront, dans un deuxième temps, de favoriser l'intégration dans la société et sur le marché du travail. D'une manière générale, l'intégration des femmes sur le marché du travail, qu'elles soient suisses ou migrantes, constitue un atout majeur pour l'économie. De plus, lorsque les femmes sont également mères, elles jouent un rôle important dans l'intégration de leurs enfants mineurs.

En vous remerciant de prendre en considération notre avis, nous vous adressons, Madame la Conseillère fédérale, Mesdames et Messieurs, nos salutations distinguées.



Adrian Wüthrich
Président



Hélène Agbémégnah
Responsable de la politique de migration

Nora Scheidegger
MLaw, Wissenschaftliche Assistentin am
Institut für Strafrecht und Kriminologie
Universität Bern
Schanzeneckstrasse 1
Postfach 8573
3001 Bern

Versand per E-Mail

Bundesamt für Justiz
3003 Bern
anita.marfurt@bj.admin.ch

Vernehmlassungsantwort

im Rahmen der Vernehmlassung zur Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt
(Istanbul-Konvention)

29. Januar 2016

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 7. Oktober 2015 wurde das Vernehmlassungsverfahren zur Umsetzung des oben erwähnten Übereinkommens eröffnet. Gerne nehme ich die Möglichkeit wahr, im Folgenden dazu fristgerecht meine Stellungnahme abzugeben.

Die vorliegende Stellungnahme bezieht sich ausschliesslich auf die Vorgaben der Istanbul-Konvention in Kapitel V zum materiellen Recht und dabei schwerpunktmässig auf Art. 36 (Sexuelle Gewalt, einschliesslich Vergewaltigung), insbesondere in Verbindung mit den für Art. 36 ebenfalls geltenden weiteren Bestimmungen der Konvention.

Freundliche Grüsse

Nora Scheidegger

Zusammenfassung

Die vorliegende Vernehmlassungsantwort vertritt die folgenden Standpunkte:

- Die im Erläuternden Bericht geäusserte Auffassung, wonach Art. 36 der Konvention ausreichend durch das schweizerische Strafrecht bzw. durch die Art. 189 und 190 StGB abgedeckt würde, ist nicht zutreffend. So können bestimmte Fallkonstellationen, die als erhebliche Verletzung der sexuellen Selbstbestimmung zu qualifizieren und unter Art. 36 der Konvention zu subsumieren sind, lediglich als sexuelle Belästigung nach Art. 198 StGB erfasst und damit als Übertretung bestraft werden. So etwa, wenn wie im dem Urteil des Bundesgerichts 6B_912/2009 vom 22.02.2010 zugrundeliegenden Sachverhalt der Täter zwar eindeutig gegen den Willen des Opfers, aber ohne Anwendung eines Nötigungsmittel den Geschlechtsverkehr vollzieht.
- Durch die Qualifizierung solcher Sachverhalte als blosse sexuelle Belästigungen nach Art. 198 StGB und damit als Bagatelldelikte entsteht ein Konflikt mit weiteren Bestimmungen der Konvention, so namentlich mit den Art. 41 (Strafbarkeit von Gehilfenschaft und Versuch), Art. 45 (Sanktionshöhe), Art. 48 (Verbot verpflichtender alternativer Streitbeilegungsverfahren) und Art. 55 (Officialisierung).
- Im Übrigen lässt sich auch unabhängig von den Vorgaben der Konvention im Schweizer Sexualstrafrecht Reformbedarf ausmachen. Mit Blick auf das geschützte Rechtsgut der Sexualdelikte – die sexuelle Selbstbestimmung – sollte das entscheidende Element für eine Strafbarkeit die vorsätzliche Missachtung des Willens des Opfers sein. Im Schweizer Sexualstrafrecht fehlt gegenwärtig ein einaktiger Grundtatbestand, der alleine die Vornahme einer sexuellen Handlung gegen den ausdrücklich oder konkludent geäusserten Willen des Opfers angemessen bestraft. Dass entsprechende Fälle „schlichter“ Verletzungen der sexuellen Selbstbestimmung, wie eben etwa der Vollzug von offenkundig nicht-einverständlichem Geschlechtsverkehr ohne Anwendung eines eigentlichen Nötigungsmittels (vgl. Urteil des Bundesgerichts 6B_912/2009 vom 22.02.2010), lediglich als sexuelle Belästigungen und damit als Bagatellen qualifiziert werden können, ist nicht sachgerecht.

Inhalt

Zusammenfassung.....	2
1. Einleitung.....	4
2. Verpflichtungen aus Art. 36 der Konvention.....	5
2.1 Auslegung von Art. 36 – Zweistufige Prüfung erforderlich	5
a) Faktisches Einverständnis	5
b) Gültigkeitsvoraussetzungen	6
2.2 Ergebnis der Auslegung von Art. 36 IK	7
3. Umsetzung im Schweizerischen Strafrecht.....	7
3.1 Bestehen Strafbarkeitslücken?.....	7
a) Überrumpelung des Betroffenen bzw. Ausnutzen eines Überraschungsmoments	8
b) Duldung der sexuellen Handlung trotz Abwehr- oder Fluchtmöglichkeit.....	9
c) Art. 198 StGB als Auffangtatbestand?.....	11
3.2 Zwischenfazit.....	12
3.3 Vereinbarkeit mit weiteren Bestimmung der Istanbul-Konvention.....	13
a) Art. 41 IK (Strafbarkeit von Gehilfenschaft und Versuch)	13
b) Art. 45 IK (Sanktionshöhe).....	13
c) Art. 48 IK (Verbot verpflichtender alternativer Streitbeilegungsverfahren).....	14
d) Art. 55 IK (Offizialisierung)	15
4. Fazit: Änderungsbedarf	15

1. Einleitung

Die Schweiz hat am 11. September 2013 das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt vom 11. Mai 2011 (kurz: Istanbul-Konvention) unterzeichnet. Ziel und Zweck der Konvention ist die Beseitigung der Diskriminierung der Frau, die Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen sowie der Schutz der Frauen vor allen Formen von Gewalt. Hinsichtlich des Schutzes vor sexuellen Übergriffen sind die Mitgliedstaaten gemäss Art. 36 der Konvention verpflichtet sicherzustellen, dass nicht einverständliche (im Originaltext: „non-consensual“) sexuelle Handlungen unter Strafe gestellt werden.

In Deutschland ist im Kontext der Ratifizierung der Konvention eine heftige Debatte darüber entbrannt, ob das deutsche Recht und insbesondere der Vergewaltigungstatbestand in Art. 177 D-StGB den Anforderungen aus Art. 36 der Konvention gerecht werden. Während die einen aufgrund verorteter Schutzlücken mehr oder weniger dringenden Reformbedarf erkennen,¹ plädieren andere vehement gegen eine Änderung der gesetzlichen Grundlagen.²

In der Schweiz geht das Bundesamt für Justiz gemäss seinem Erläuternden Bericht davon aus, dass das Schweizerische Sexualstrafrecht den durch die Istanbul-Konvention vermittelten Anforderungen genügt und dass die in Art. 36 der Konvention beschriebenen Verhaltensweisen nach schweizerischem Strafgesetzbuch strafbar sind, so namentlich als sexuelle Nötigung (Art. 189 StGB) und Vergewaltigung (Art. 190 StGB).³

¹ Vgl. etwa J. Renzikowski, Lücken beim Schutz der sexuellen Selbstbestimmung aus menschenrechtlicher Sicht, Stellungnahme vom 26.01.2015 zum Antrag „Artikel 36 der Istanbul-Konvention umsetzen - Bestehende Strafbarkeitslücken bei sexueller Gewalt und Vergewaltigung schliessen“, S. 4 ff., T. Hörnle, Menschenrechtliche Verpflichtungen aus der Istanbul-Konvention, Ein Gutachten zur Reform des § 177 StGB, 2015, S. 8 ff.; dies. Warum § 177 Abs. 1 StGB durch einen neuen Tatbestand ergänzt werden sollte, ZIS 4/2015, S. 206, 208 ff.; dies., Wie § 177 StGB ergänzt werden sollte, GA 6/2015, S. 313 ff.; dies., Betatschen ist nicht immer strafbar, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11.01.2016, abrufbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/sexualstrafrecht-betatschen-ist-nicht-immer-strafbar-14007043.html#lesermeinungen> (28.01.2016), L. Blume/K. Wegner, Reform des § 177 StGB? – Zur Vereinbarkeit des deutschen Sexualstrafrechts mit der „Istanbul-Konvention“, HRRS 2014, 357, 359 ff.; J. Eisele, Stellungnahme in der Anhörung zu dem Antrag „Artikel 36 der Istanbul-Konvention umsetzen – bestehende Strafbarkeitslücken bei sexueller Gewalt und Vergewaltigung schliessen“, BT-Drs. 18/1969, S. 3ff.

² Vgl. insbesondere T. Fischer, Stellungnahme in der Anhörung zu dem Antrag „Artikel 36 der Istanbul-Konvention umsetzen – bestehende Strafbarkeitslücken bei sexueller Gewalt und Vergewaltigung schließen“, BT-Drs. 18/1969, S. 1 ff.; ders., Die Schutzlückenkampagne, Die Zeit Online, 03.02.2015, abrufbar unter <http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2015-02/sexuelle-gewalt-sexualstrafrecht> (28.01.2016); ders., Es gibt keinen Skandal, Die Zeit Online, 10.02.2015, abrufbar unter: <http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2015-02/sexuelle-gewalt-sexualstrafrecht-schutzluecke> (28.01.2016); M. Frommel, Vergewaltigung: Hände weg vom Sexualstrafrecht, Novo Argumente, 29.08.2014, abrufbar unter:

http://www.novoargumente.com/magazin.php/novo_notizen/artikel/vergewaltigung_haende_weg_vom_sexualstrafrecht (28.01.2016); dies., Wo beginnt Vergewaltigung?, Süddeutsche Zeitung, 04.02.2015, abrufbar unter: <http://www.sueddeutsche.de/panorama/rechtsprechung-wobeginnt-vergewaltigung-1.2331813> (16.01.2016);

B. Cirullies, Stellungnahme in der Anhörung zu dem Antrag „Artikel 36 der Istanbul-Konvention umsetzen – bestehende Strafbarkeitslücken bei sexueller Gewalt und Vergewaltigung schliessen“, BT-Drs. 18/1969, S. 2.

³ Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Vorentwurf und Erläuternder Bericht zum Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt vom 11. Mai 2011 (Istanbul-Konvention), 2015, Ziff. 2.5.8, S. 51

Diese Einschätzung erscheint auf den ersten Blick durchaus plausibel. Bei näherer Betrachtung zeigt sich aber, dass die entsprechenden Erörterungen zu Art. 36 der Konvention im Erläuternden Bericht verkürzt und damit nicht zutreffend sind. Wie im Folgenden zu zeigen sein wird, können nicht alle Fallkonstellationen, die unter Art. 36 der Konvention zu subsumieren sind, nach den Art. 189 f. StGB bestraft werden, sondern sind – ein entsprechender Strafantrag vorausgesetzt – allenfalls als Übertretungen strafbar. Daraus ergeben sich Schwierigkeiten, die weiteren durch die Konvention vermittelten Vorgaben zu erfüllen. Deshalb und aufgrund grundsätzlicher Überlegungen zum Schutz der sexuellen Selbstbestimmung wäre folglich die Einführung eines Grundtatbestandes, welcher die schlichte Verletzung der sexuellen Selbstbestimmung erfasst, zielführend.

2. Verpflichtungen aus Art. 36 der Konvention

2.1 Auslegung von Art. 36 – Zweistufige Prüfung erforderlich

Gemäss Art. 36 Istanbul-Konvention (nachfolgend: IK) sind die Mitgliedstaaten verpflichtet sicherzustellen, dass folgende nicht-einverständliche sexuelle Handlungen unter Strafe gestellt werden, wenn der Täter dabei vorsätzlich handelt:

- a. nicht-einverständliches, sexuell bestimmtes vaginales, anales oder orales Eindringen in den Körper einer anderen Person mit einem Körperteil oder Gegenstand;
- b. sonstige nicht-einverständliche sexuell bestimmte Handlungen mit einer anderen Person;
- c. Veranlassung einer Person zur Durchführung nicht-einverständlicher sexuell bestimmter Handlungen mit einer dritten Person.

Im Zentrum der drei Tatbestandsvarianten des Art. 36 Abs. 1 IK steht damit die Formulierung „nicht-einverständliche sexuelle Handlung“ bzw. in der englischen Originalfassung „non-consensual acts of a sexual nature“. Nach Art. 36 Abs. 2 IK muss dieses Einverständnis („consent“) in eine sexuelle Handlung freiwillig erteilt werden, wobei Freiwilligkeit als „Ergebnis des freien Willens der Person“ definiert wird, „der im Zusammenhang der jeweiligen Begleitumstände beurteilt wird“.

Nach dem Wortlaut der Konvention soll das nationale Strafrecht folglich eine zweistufige Prüfung vorsehen, welche über die Strafbarkeit der beteiligten Personen entscheidet:⁴ In einem ersten Schritt soll nach dem faktischen Einverständnis sämtlicher beteiligten Personen gefragt und anschliessend in einem zweiten Schritt geprüft werden, ob dieses faktische Einverständnis auch freiwillig und damit gültig zustande gekommen ist.

a) Faktisches Einverständnis

Art. 36 Abs. 1 IK ist also dahingehend zu verstehen, dass für die Straflosigkeit einer sexuellen Handlung diese zunächst vom faktischen Einverständnis sämtlicher Beteiligten getragen werden muss. Der Erläuternde Bericht zur Konvention sieht in Ziff. 192 diesbezüglich vor, dass die

⁴ Ebenso *Blume/Wegner* (Fn. 1), S. 358

Strafverfolgungsmassnahmen eine kontextabhängige Beurteilung der Beweise vorsehen sollen, um für jeden Fall gesondert zu entscheiden, ob das Opfer der vollzogenen sexuellen Handlung zugestimmt hat. Bei einer solchen Beurteilung müsse die gesamte Bandbreite von Verhaltensreaktionen auf sexuelle Gewalt und auf eine Vergewaltigung berücksichtigt werden, die das Opfer zeigen könne und die Frage der Zustimmung dürfe nicht auf Vermutungen zum typischen Verhalten in einer solchen Situation begründet werden, insbesondere solle auch nicht auf Geschlechterstereotypen und Mythen zur männlichen bzw. weiblichen Sexualität abgestellt werden.⁵ Gemeint dürften damit wohl veraltete Konstrukte wie die *vis haud ingrata*, die „nicht unwillkommene Gewalt“, sein, wonach Frauen von Männern „erobert“ werden wollen und daher angeblich bewusst oder unbewusst zum Geschlechtsverkehr gezwungen werden wollen, um „einen scheinheiligen moralischen Anspruch zu wahren“⁶, also Vorstellungen, wonach Frauen häufig lediglich zum Schein „Nein“ sagen oder sogar Widerstand leisten würden, obwohl sie sich den Geschlechtsverkehr insgeheim wünschen. Der Hinweis in Ziff. 192 des Erläuternden Berichts zur Konvention ist also dahingehend zu verstehen, dass weder Gesetz noch Strafverfolgungsbehörden aufgrund derartiger Geschlechterstereotypen und falscher Vorstellungen bestimmte Verhaltensweisen des Opfers wie etwa Passivität oder „nur“ verbalen Widerstand pauschal als faktisches Einverständnis werten dürfen. Ein Einverständnis sollte vielmehr nur dann angenommen werden dürfen, wenn das Verhalten einer Person eindeutig darauf schliessen lässt, dass sie mit den sexuellen Handlungen einverstanden war. Liegt kein solches Einverständnis vor, muss der Täter, der dennoch eine sexuelle Handlung vornimmt, nach dem Wortlaut der Konvention bestraft werden.⁷

b) Gültigkeitsvoraussetzungen

Über das in Art. 36 Abs. 1 IK genannte faktische Einverständnis hinaus wird in Art. 36 Abs. 2 IK verlangt, dass dieses Einverständnis auch *freiwillig* erteilt worden sein muss. Der Erläuternde Bericht zur Konvention macht diesbezüglich deutlich, dass es den Vertragsparteien überlassen bleibt, über den spezifischen Wortlaut und über die Faktoren zu entscheiden, die eine freie Zustimmung ausschliessen.⁸ Mit anderen Worten sollen die Vertragsstaaten also einen Entscheidungsspielraum hinsichtlich der Frage haben, welche Faktoren es ausschliessen, dass ein Einverständnis noch als freiwillig erteilt gelten kann. Dass dieser Entscheidungsspielraum gewährt wird, ist nicht überraschend angesichts der Tatsache, dass in dieser Frage kaum von einer europaweit einheitlichen Praxis gesprochen werden kann. Bereits die Frage, ob die Ausnutzung eines bestehenden Abhängigkeitsverhältnisses ein allenfalls erteiltes Einverständnis beeinträchtigt, wird in den verschiedenen Rechtsordnungen unterschiedlich beantwortet.⁹ Zudem dürfte auch die in einigen Rechtsordnungen bereits existierende Figur „rape by decep-

⁵ Erläuternder Bericht zur Konvention, Ziff. 192

⁶ Vgl. dazu das immerhin aus dem Jahre 1975 stammende Lehrbuch von H.J. Schneider, *Viktimologie*, Tübingen 1975, S. 126

⁷ So auch Blume/ Wegener (Fn. 1), S. 358

⁸ Erläuternder Bericht zur Konvention, Ziff. 193

⁹ Vgl. nur schon die §§ 174 ff. D-StGB im Vergleich zu den Art. 192 und 193 StGB

tion“, wonach auch eine Täuschung ein vorhandenes Einverständnis ungültig machen kann,¹⁰ (noch) nicht von einem allgemeinen Konsens getragen sein.

2.2 Ergebnis der Auslegung von Art. 36 IK

Aus Art. 36 IK ergibt sich die Verpflichtung, jeden Sexualkontakt unter Strafe zu stellen, der nicht von einem freiwillig erteilten Einverständnis getragen wird. Den Vertragsstaaten bleibt dabei überlassen, welche Faktoren die *Freiwilligkeit* des erteilten faktischen Einverständnisses ausschliessen sollen, wobei ihnen auch freistehen muss, Abstufungen vorzunehmen. Das bedeutet, dass nicht jede unter Art. 36 IK fallende Konstellation vom nationalen *Vergewaltigung*statbestand erfasst werden muss, vielmehr können auch verschiedene Strafnormen mit gegebenenfalls unterschiedlich hohen Strafandrohungen vorgesehen werden,¹¹ wie dies in vielen Ländern und auch der Schweiz mit den diversen Nötigungs- und Ausnutzungstatbeständen bereits heute der Fall ist.

Festzuhalten bleibt aber, dass nach dem Wortlaut der Bestimmung *kein* Gestaltungsspielraum besteht für jene Situationen, in denen von vorherein kein Einverständnis vorliegt, also etwa in Fällen, in denen eine sexuelle Handlung gegen den explizit geäusserten Willen des Opfers vorgenommen wird, ohne dass aber ein Nötigungsmittel angewendet wird. Nach dem Wortlaut der Konvention muss auch diese „schlichte“ Verletzung der sexuellen Selbstbestimmung strafrechtlich erfasst werden.¹²

3. Umsetzung im Schweizerischen Strafrecht

3.1 Bestehen Strafbarkeitslücken?

Wie bereits erwähnt werden im deutschen Sexualstrafrecht teilweise Strafbarkeitslücken verortet, welche jeweils anhand unterschiedlicher Fallgruppen diskutiert werden.¹³ Diesen Fallgruppen ist gemeinsam, dass die entsprechenden Sachverhalte zwar unter Art. 36 Abs. 1 IK zu subsumieren sind, vom deutschen Sexualstrafrecht aber nicht oder nur unzureichend erfasst werden. Die Existenz von Strafbarkeitslücken im deutschen Recht lässt nun freilich nicht unbezweifelbar den Schluss auf entsprechende Lücken im Schweizer Recht zu, zumal sich die beiden Rechtsordnungen in wesentlichen Punkten unterscheiden und zudem auch grosse Unterschiede bei der Rechtsprechung bestehen. Dennoch ist bei näherer Betrachtung festzustellen, dass (mindestens) zwei der in Deutschland diskutierten Fallgruppen von nicht-einverständlichen sexuellen Handlungen – anders als im Erläuternden Bericht behauptet – nicht von den sexuellen Nötigungsdelikten (Art. 189 bzw. 190 StGB) erfasst werden können.

¹⁰ vgl. als Beispiel für eine Regelung von „rape by deception“ das englische Strafrecht, Sexual Offences Act 2003, Sec. 1, Rape i.V.m. Sec. 76, Conclusive presumptions about consent

¹¹ Ähnlich auch Renzikowski, (Fn. 1), S. 8 f.

¹² Ebenso Blume/Wegner (Fn. 1), S. 358; Renzikowski (Fn. 1), S. 8 f.

¹³ Vgl. etwa Hörnle (Fn. 1), Gutachten, S. 8 f.

a) **Überrumpelung des Betroffenen bzw. Ausnutzen eines Überraschungsmoments**

In dieser ersten Gruppe werden Konstellationen diskutiert, in denen das Opfer aufgrund eines überraschenden Übergriffs gar nicht in der Lage ist, einen diesem Übergriff entgegenstehenden Willen zu bilden, der dann mit den in Art. 189 und 190 StGB genannten Nötigungsmitteln durch den Täter gebrochen werden müsste. Damit sind zunächst Fälle gemeint, in denen das Opfer aufgrund der Umstände – etwa während einer Physiotherapie – gar nicht erst mit der unerwünschten sexuellen Handlung rechnet. Derartige Handlungen können nicht als sexuelle Nötigung oder Vergewaltigung qualifiziert werden, da die Art. 189 und 190 StGB als zweiaktige Delikte verstanden werden, bei denen der Täter die Nötigungsmittel einsetzt, um den gegen eine sexuelle Handlung gebildeten Willen zu brechen und die Duldung dieser Handlung zu erzwingen, d.h. die Nötigung muss kausal dafür sein, dass das Opfer die Vornahme sexueller Handlungen duldet.¹⁴ Daraus folgt, dass die eigentliche sexuelle Handlung niemals gleichzeitig das Nötigungsmittel zu ihrer eigenen Duldung sein kann, vielmehr ist auch gemäss Bundesgericht zwischen Nötigung und sexueller Handlung von einer „logischen Differenz“ auszugehen.¹⁵

Allerdings sieht das Bundesgericht in diesen Fällen, in denen das Opfer gar nicht erst mit einer sexuellen Handlung rechnen musste, da sie sich etwa im Rahmen einer frauenärztlichen Untersuchung¹⁶ oder einer Massage bzw. einer Physiotherapie¹⁷ ereigneten, regelmässig den Tatbestand der Schändung nach Art. 191 StGB als erfüllt an.¹⁸ Sobald sich das Opfer der sexuellen Handlung aber gewahr wird, fällt der Tatbestand der Schändung für allfällige weitere Übergriffe ausser Betracht, da diese nachfolgenden Handlungen gemäss Bundesgericht regelmässig nicht mehr dermassen überraschend erfolgen würden, dass das Opfer sich nicht rechtzeitig zur Wehr setzen könnte.¹⁹ So kommt für allfällige nachfolgende Handlungen, die regelmässig *nicht* von einem Einverständnis gedeckt sind, jeweils nur noch eine Strafbarkeit wegen sexueller Belästigung nach Art. 198 StGB infrage.²⁰

Art. 189 und 190 StGB sind ebenfalls ausgeschlossen, wenn der Täter zwar unerwartet, aber im Rahmen eines zunächst einvernehmlichen sexuellen Geschehens die im Vorfeld abgesprochenen Grenzen des Einverständnisses überschreitet. Als Beispiel für einen solchen Fall wäre etwa der dem bundesgerichtlichen Entscheid 6P.194/2001 vom 03.12.2002 zugrundeliegende Sachverhalt zu nennen, bei dem der Beschuldigte während des Schmusens überraschend mit dem

¹⁴ Vgl. G. Stratenwerth/W. Wohlers, StGB Handkommentar, 3. Aufl., Bern 2013, Art. 189 N 8

¹⁵ So das Bundesgericht in BGE 133 IV 49 E. 6.2, vgl. dazu aber die widersprüchlich anmutende bundesgerichtliche Rechtsprechung in 6B_1149/2014 vom 16.07.2015 E. 5.1.3., 6S.143/2002 vom 11.06.2002 E. 1bb, BGE 128 IV 106 E. 3bb und BGE 122 IV 97 E. 2b, wonach auch das Opfer durch Art. 189 f. StGB geschützt werden soll, das durch „Überraschungseffekt, Erschrecken, Verblüffung oder aufgrund einer ausweglosen Lage“ keinen Widerstand leistet, wobei der Überraschungseffekt unter der Tatbestandsvariante „Unter psychischen Druck setzen“ diskutiert wird. Diese Rechtsprechung wird von der h.L. abgelehnt, vgl. statt vieler P. Maier, in: Basler Kommentar Strafrecht II, hrsg. von M. A. Niggli/H. Wiprächtiger, 3. Aufl., Basel 2013, Art. 189 N 43, da in solchen Fällen kein nötigendes Verhalten vorliege, ebenso S. Trechsel, Schweizerisches Strafgesetzbuch, Praxiskommentar, 2008, Art. 189, N 6

¹⁶ vgl. BGE 103 IV 165; Urteil des Bundesgerichts 6B_376/2009 vom 31.08.2009

¹⁷ vgl. BGE 133 IV 49; Urteile des Bundesgerichts 6B_436/2010 vom 06.12.2010, 6B_206/2009 vom 21. Juli 2009; 6B_920/2009 vom 18.02.2010

¹⁸ Kritisch zu dieser Rechtsprechung H. Wiprächtiger, Das geltende Sexualstrafrecht - eine kritische Standortbestimmung, ZStrR 125/2007 S. 301, der den Fall in BGE 133 IV 49 wohl eher als sexuelle Belästigung eingestuft hätte.

¹⁹ Vgl. Urteile 6B_436/2010 vom 06.12.2010 E. 5.3 und 6B_206/2009 vom 21. Juli 2009 E. 3.4.4, bei denen die Mass-eure ihre Klientinnen jeweils mehrmals an der Scheide berührten und den Finger in die Vagina einführten.

²⁰ So etwa in 6B_436/2010 vom 06.12.2010, vgl. E. 3. 2 und 5.3

Penis in das Opfer eindrang, obwohl dieses zuvor ausdrücklich erklärt hatte, keinen Geschlechtsverkehr haben zu wollen. Das Bundesgericht hatte im Hinblick auf diese erste Penetration die Anwendbarkeit der Art. 189 und 190 bezweifelt, „zumal die ‚Nötigung‘ mittels Überraschung und Gewaltsamkeit der Penetration *uno actu* mit der Penetration selbst erfolgte“, bei Nötigungsdelikten aber von einer „logischen Differenz“ zwischen Nötigung und sexueller Handlung auszugehen sei.²¹ Wie das Verhalten des Beschuldigten rechtlich zu würdigen wäre, liess das Bundesgericht in besagtem Entscheid offen, zumal der dieser ersten Penetration folgende Vollzug des Geschlechtsverkehrs unter gewaltsamen Festhalten des Opfers den Tatbestand der Vergewaltigung unzweifelhaft erfüllte. Es bleibt indes fraglich, wie ähnlich gelagerte Fälle, in denen der Täter nach der ersten überraschenden sexuellen Handlung vom Opfer ablässt bzw. keine Nötigungsmittel anwendet, rechtlich eingestuft würden. So vertritt auch die herrschende Lehre die Auffassung, dass in „Überraschungsfällen“, in denen die Tat in einer Weise ausgeführt wird, die dem überrumpelten oder verblüfften Opfer jeglichen Widerstand verunmöglicht, die Anwendung der Art. 189 f. nicht möglich und stattdessen lediglich Art. 198 Abs. 2 StGB einschlägig ist.²² Auch eine Qualifizierung dieses Verhaltens als Schändung erscheint insbesondere deshalb zweifelhaft, weil das Bundesgericht in den „Frauenarzt- bzw. Massage-Fällen“ die Verurteilung wegen Schändung jeweils u.a. damit begründete, dass die Opfer gar nicht erst mit sexuellen Übergriffen rechnen mussten,²³ eine Argumentation, welche sich freilich nicht unesehen auf Fälle übertragen lässt, die sich bereits im Rahmen eines sexuellen Geschehens abspielen. Sofern eine Strafbarkeit wegen Vergewaltigung oder Schändung ausgeschlossen ist, würde ein entsprechendes Verhalten also lediglich den Tatbestand der (tätlichen) sexuellen Belästigung nach Art. 198 Abs. 2 StGB erfüllen.

b) Duldung der sexuellen Handlung trotz Abwehr- oder Fluchtmöglichkeit

Die zweite und praktisch sehr relevante Kategorie erfasst Fälle, in denen zwar weder Gewalt, noch eine Drohung noch psychischer Druck zum Einsatz kamen, die Betroffenen ihr fehlendes Einverständnis aber anderweitig ausreichend klar zum Ausdruck brachten (verbal oder konkulent). Gemeint sind also Fälle nicht-einverständlicher sexueller Handlungen, derer sich die betroffene Person objektiv betrachtet durch Flucht oder Gegenwehr (möglicherweise) hätte entziehen können. Exemplarisch sei dazu der dem Urteil 6B_912/2009 vom 22.02.2010 zugrundeliegende Sachverhalt zu nennen, bei dem der Beschuldigte den Geschlechtsverkehr an seiner Exfreundin vollzog, obwohl diese die sexuelle Handlung ausdrücklich ablehnte und während des Geschlechtsverkehrs weinte. Das Bundesgericht bestätigte in diesem Fall den Freispruch der Vorinstanz mit der Begründung, dass der blosser Vollzug des Geschlechtsverkehrs gegen den vorgängig geäusserten Willen des Opfers bzw. eine nur geringfügige Kraftaufwen-

²¹ 6P.194/2001 vom 03.12.2002 E. 6.2.1, vgl. hierzu aber wiederum die widersprüchliche Rechtsprechung in 6B_1149/2014 (Fn.15)

²² Vgl. M. Pieth, *Strafrecht BT*, Basel 2014, S. 78; P. Maier, in: *Basler Kommentar Strafrecht II*, hrsg. von M. A. Niggli/H. Wiprächtiger, 3. Aufl., Basel 2013, Art. 189 N 33 und 43; *Stratenwerth/Wohlers* (Fn. 14), Art. 189, N 8; G. Jenny, *Kommentar zum StGB BT*, 4. Band, Bern 1997, Art. 189 N 32; *Trechsel* (Fn. 15), Art. 189 N 6

²³ Vgl. BGE 103 IV 165, Urteile des Bundesgerichts 6B_436/2010 vom 6. Dezember 2010 E. 5.3, 6B_206/2009 vom 21. Juli 2009 E. 3.4.3

nung bei ansonsten unbeeinträchtigtem physischen und psychischen Zustand des Opfers *nicht* für den Tatbestand der Vergewaltigung genüge.²⁴

Obwohl das Bundesgericht nicht müde wird zu betonen, dass Art. 189 und 190 StGB die sexuelle Selbstbestimmung schützen und daher „prinzipiell“ der ausdrückliche Wille genüge, den Geschlechtsverkehr nicht zu wollen,²⁵ wird von Gesetz und der Rechtsprechung grundsätzlich gefordert, dass ein Opfer Widerstand leistet, also den Widerstand, der eben durch die Nötigung des Täters überwunden wird. Ein ausdrückliches verbales „Nein“ reicht in vielen Fällen nicht, verlangt wird eine gewisse körperliche Gegenwehr, oder wie es das Bundesgericht ausdrückt, „eine tatkräftige und manifeste Willensbezeugung, mit welcher dem Täter unmissverständlich klargemacht wird, mit sexuellen Handlungen nicht einverstanden zu sein.“²⁶ Die Gegenwehr des Opfers wird damit zum notwendigen Gegenstück des Nötigungsmittels der Gewalt, zumal nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung darunter das Mass an körperlicher Kraftentfaltung verstanden wird, das notwendig ist, um sich über die entgegenstehende Willensbetätigung des Opfers hinwegzusetzen.²⁷ Es wird zwar kein Widerstand verlangt, der über eine „mögliche und zumutbare“ Abwehr hinausgehen würde, erforderlich ist dann aber eine ausweglose Situation, so dass dem Opfer eine Widersetzung „unter solchen Umständen“ nicht zuzumuten ist.²⁸ Dies ist gemäss Bundesgericht etwa dann der Fall, wenn der Täter eine Zwangslage geschaffen hat, in der das Nachgeben des Opfers unter den konkreten Umständen als „verständlich“ erscheint, so etwa, wenn es dem Täter an einem abgelegenen Ort hilflos ausgeliefert ist.²⁹ In allen anderen Fällen, in denen objektiv betrachtet eben keine solche Zwangslage vorliegt, wird vom Opfer verlangt, dass es Widerstand leistet. So befand das Bundesgericht etwa im Entscheid 6B_311/2011 vom 19.07.2011, bei dem der Beschuldigte den Geschlechtsverkehr an einer Frau vollzog, nachdem diese in dreimal hintereinander gebeten hatte, sie in Ruhe zu lassen, „[q']on pouvait attendre de la recourante, âgée de 39 ans, qu'elle tente de s'opposer au projet clair de l'intimé, reconnu comme tel par elle, plus que par la seule requête, une fois assise sur le lit, de la laisser tranquille. Elle aurait ainsi pu lui demander de sortir, lui dire sans ambiguïté qu'elle refusait d'entretenir avec lui une relation sexuelle, le repousser physiquement, se débattre, sortir de la chambre ou encore crier, l'épouse de l'intimé dormant au même étage.“³⁰

Diese Rechtsprechung und bereits auch die gesetzliche Regelung der Vergewaltigung bzw. der sexuellen Nötigung sind geprägt von Vergewaltigungsmythen sowie stereotypen und unfairen Verhaltensanforderungen an die Adresse der Opfer. Diesen liegt die Vorstellung zugrunde, dass ein „richtiges“ Opfer sich entweder wirksam zu wehren versuchen oder zumindest einen Fluchtversuch unternehmen bzw. um Hilfe rufen würde. Dass diese Vorstellung keineswegs mit der Realität übereinstimmt, ist seit längerem bekannt. So sind Bewegungsunfähigkeit und Er-

²⁴ Urteil des Bundesgerichts 6B_912/2009 vom 22.02.2010 E. 2.1.4

²⁵ Vgl. etwa das bundesgerichtliche Urteil 6B_1149/2014 vom 16.07.2015 E. 5.1.3

²⁶ Vgl. Urteile des Bundesgerichts 6B_1149/2014 vom 16.07.2015, E. 5.1.3, 6B_993/2013 vom 17. Juli 2014 E. 3.4; 6B_834/2013 vom 14. Juli 2014 E. 2.1; 6B_718/2013 vom 27. Februar 2014 E. 2.3.2

²⁷ Urteile des Bundesgerichts 6B_834/2013 vom 14. Juli 2014 E. 2.1, 6B_718/2013 vom 27. Februar 2014 E. 2.3.2

²⁸ BGE 124 IV 154 E. 3b

²⁹ Urteil 6B_267/2007 vom 03.12.2007, E. 6.3 mit Verweis auf BGE 122 IV 97 E. 2b S. 101, womit gefordert wird, dass in diesen Fällen statt Gewaltanwendung eines der anderen in Art. 189 und 190 StGB genannten Nötigungsmittel vorliegt.

³⁰ Entscheid 6B_311/2011 vom 19.07.2011, E. 5.4.1

starren geradezu typische Reaktionen auf ungewollte sexuelle Kontakte.³¹ Diese Verhaltensreaktion, d.h. das Ausbleiben von Abwehrmassnahmen wie körperlichem Widerstand oder Schreien um Hilfe kann zudem vielerlei (und für die später urteilenden Gerichte eben fälschlicherweise als nicht „verständlich“ bewertete) Gründe haben. So kann eine Abwehr etwa aufgrund der subjektiv erlebten Furcht, dass Gegenwehr den unerwünschten Vorfall zeitlich verlängern oder schmerzhafter machen würde oder – gerade bei Beziehungsdelikten nicht selten – aufgrund der Überlegung unterbleiben, dass die eigenen Kinder nicht verängstigt werden und deshalb nichts vom Vorfall mitbekommen sollen.³² Es ergeben sich in der Lebenswirklichkeit also sehr wohl Fälle, in denen ein erwachsenes, mündiges Opfer ausdrücklich „Nein“ sagt, die sexuelle Handlung aber dennoch hinnimmt, ohne sich körperlich zu wehren, so dass der Täter keine Nötigungsmittel und insbesondere keine Gewalt anwenden muss. Solche Fälle können im Schweizer Strafrecht – ein rechtzeitig gestellter Strafantrag vorausgesetzt – nur hilfsweise als sexuelle Belästigung nach Art. 198 StGB mit Busse bestraft werden.

c) Art. 198 StGB als Auffangtatbestand?

Die letzte Aussage, wonach insbesondere in der zweiten Fallgruppe jeweils Art. 198 Abs. 2 StGB als Auffangtatbestand fungiere, muss allerdings dahingehend eingeschränkt werden, dass sich der fehlende physische Widerstand des Opfers in der Gerichtspraxis nicht nur indirekt auf den objektiven Tatbestand auswirken kann (da er den Einsatz eines Nötigungsmittels obsolet macht), sondern auch dadurch, dass er zuweilen zusätzlich mit Fragen des Vorsatzes verknüpft wird. So gestand die Vorinstanz im oben erwähnten Entscheid 6B_311/2011 vom 19.07.2011 aufgrund der mangelhaften, ihres Erachtens dem Opfer aber zumutbaren Gegenwehr dem Beschuldigten einen Tatbestandsirrtum zu und liess damit seinen Vorsatz entfallen. Die Frau hatte den Beschuldigten mehrmals gebeten, sie in Ruhe zu lassen, sich aber anschliessend nicht weiter zur Wehr gesetzt, sondern sich während der Vornahme der sexuellen Handlung still und reglos verhalten. Das Bundesgericht schützte im erwähnten Entscheid die Ansicht der Vorinstanz, „qu'au vu du comportement de la recourante, l'intimé avait pu croire qu'elle acceptait finalement d'entretenir une relation sexuelle furtive avec lui.“³³

Diese opferfeindliche Praxis, bei der Tätern sogar in Fällen mit einer ausdrücklichen Willensäusserung des Opfers ein vorsatzausschliessender Tatbestandsirrtum zugestanden wird, dürfte wiederum auf die Akzeptanz der oben erwähnten Vergewaltigungsmythen zurückzuführen sein. Diesen zufolge darf ein Täter annehmen, dass die anfängliche Ablehnung verschwunden und ein Einverständnis an deren Stelle getreten ist, sofern die Reaktion des Opfers nicht dem idealen, objektiv vermeintlich zu erwartenden Opferverhalten – nämlich Widerstand oder Flucht – entspricht.³⁴ Eine solche Praxis wird den Anforderungen der Konvention, wonach Gesetzgebung und -anwendung nicht von Geschlechterstereotypen und Mythen beeinflusst wer-

³¹ Vgl. zum Ganzen U. Lembke, „Vergebliche Gesetzgebung“. Die Reform des Sexualstrafrechts 1997/1998 als Jahrhundertprojekt und ihr Scheitern in und an der sogenannten Rechtswirklichkeit, Zeitschrift für Rechtssoziologie 34 (2014), 267 ff.

³² Vgl. Hörnle (Fn. 1), Warum § 177 Abs. 1 StGB durch einen neuen Tatbestand ergänzt werden sollte, S. 212

³³ 6B_311/2011 vom 19.07.2011, E. 4.4.2

³⁴ Im genannten Entscheid hätte die Frau nach Ansicht des BGers den Beschuldigten ja physisch abwehren, das Zimmer verlassen oder die im Gebäude ebenfalls anwesende Ehefrau des Beschuldigten (!) um Hilfe rufen können, vgl. E. 5.4.1

den soll,³⁵ nicht gerecht. Sie hat zudem zur Folge, dass einem Beschuldigten in Fällen, in denen ihm im Hinblick auf Art. 189 und 190 StGB betreffend das Vorliegen eines Einverständnisses ein Irrtum zugestanden wird, ihm dieser Irrtum auch im Hinblick auf die sexuelle Belästigung zugutegehalten werden müsste, wodurch das Verhalten im Ergebnis gänzlich straflos bliebe.

3.2 Zwischenfazit

Grundsätzlich werden sämtliche denkbaren Sachverhalte, welche unter Art. 36 IK zu subsumieren sind, durch das Schweizerische Strafrecht erfasst. Die aktuelle Ausgestaltung der sexuellen Nötigungsdelikte führt jedoch dazu, dass manche eindeutig nicht-einverständlichen sexuellen Handlungen nicht als sexuelle Nötigung oder Vergewaltigung, sondern lediglich hilfsweise als sexuelle Belästigung nach Art. 198 StGB erfasst werden können. In Fällen, in denen der fehlende Widerstand des Opfers zusätzlich dazu führt, dass dem Täter ein Tatbestandsirrtum zugutegehalten wird, dürfte jedoch auch eine Strafbarkeit wegen sexueller Belästigung ausgeschlossen sein.

³⁵ Erläuternder Bericht zur Konvention, Ziff. 192

3.3 Vereinbarkeit mit weiteren Bestimmung der Istanbul-Konvention

Es wurde festgestellt, dass gewisse Taten, die unter Art. 36 IK fallen, lediglich als sexuelle Belästigung nach Art. 198 StGB bestraft werden können. Da diese Bestimmung als Antragsdelikt und Übertretung ausgestaltet ist, stellt sich die Frage, ob sich daraus Verstösse gegen weitere Bestimmungen der Istanbul-Konvention ergeben.

a) Art. 41 IK (Strafbarkeit von Gehilfenschaft und Versuch)

Art. 41 der Konvention verlangt von den Vertragsstaaten, die Beihilfe, die Anstiftung und den Versuch zur Begehung von Delikten i.S.v. Art. 36 IK als Straftat zu umschreiben. Das Bundesamt für Justiz geht nun davon aus, dass jedenfalls hinsichtlich Art. 36 IK diese Vorgabe erfüllt ist.³⁶ Diese Einschätzung ist jedoch nur insofern zutreffend, als ein unter Art. 36 IK zu subsumierender Sachverhalt ein Verbrechen oder Vergehen gemäss Art. 189 ff. StGB darstellt. Wie oben ausgeführt, trifft dies aber nicht in allen Fällen zu. So können etwa insbesondere sexuelle Handlungen, die zwar nicht einverständlich erfolgt sind, aber ohne Anwendung eines eigentlichen Nötigungsmittels vollzogen wurden, wenn überhaupt, nur über den Auffangtatbestand der sexuellen Belästigung nach Art. 198 StGB erfasst werden, welcher als Übertretung ausgestaltet ist. Während nun die Anstiftung zu einer Übertretung grundsätzlich strafbar ist (Art. 104 StGB), werden Versuch und Gehilfenschaft zu Übertretungen nur in den vom Gesetz ausdrücklich bestimmten Fällen bestraft (Art. 105 Abs. 2 StGB). Mangels Sondervorschrift sind Versuch und Gehilfenschaft zu einer sexuellen Belästigung folglich nicht strafbar (Art. 198 i.V.m. Art. 105 Abs. 2 StGB). Insofern ergibt sich daraus klarerweise ein Verstoß gegen Art. 41 IK.

b) Art. 45 IK (Sanktionshöhe)

Art. 45 IK verpflichtet die Vertragsstaaten, für Delikte i.S.v. Art. 36 IK wirksame, angemessene und abschreckende Sanktionen vorzusehen, die ihrer Schwere Rechnung tragen, wobei den Staaten ein gewisser Umsetzungsspielraum überlassen wird.³⁷ Wie bereits mehrfach erwähnt, können gewisse Taten i.S.v. Art. 36 IK lediglich als sexuelle Belästigung bestraft werden, ein Tatbestand, der lediglich das Verhängen einer Busse vorsieht.

Mit der Einordnung eines Deliktes als eine Übertretung geht eine Wertung des Gesetzgebers über die grundsätzliche Schwere eines bestimmten Eingriffs in das Rechtsgut einher. Übertretungen werden damit generell als Bagatelldelikte qualifiziert, weil der Gesetzgeber entsprechende Taten als derart geringfügig betrachtet, dass ihm als Sanktion nur die mildeste Straftat angemessen erscheint.³⁸ Es ist mittlerweile unbestritten, dass geschütztes Rechtsgut der Tatbestände des Fünften Titels des StGB primär die sexuelle Selbstbestimmung sein soll und somit grundsätzlich ein Abwehrrecht gegen unerwünschte sexuelle Kontakte besteht. Das entscheidende und strafwürdige Element sollte also in erster Linie nicht die Anwendung eines Nötigungsmittels, sondern die Missachtung des Willens des Opfers sein. Der Wille des Opfers wird aber sowohl bei einer Vergewaltigung unter Anwendung von Gewalt als auch in Fällen

³⁶ Umsetzungsschwierigkeiten werden nur in Bezug auf Art. 35 (Körperliche Gewalt) gesehen, welche teilweise nur als Tötlichkeiten und damit als Übertretungen qualifiziert werden, Erläuternder Bericht BJ (Fn. 3), Ziff. 2.5.13, S. 55

³⁷ Erläuternder Bericht zur Konvention, Ziff. 232

³⁸ S. *Heimgartner*, in: Basler Kommentar Strafrecht I, hrsg. von M.A. Niggli/H. Wiprächtiger, 3. Aufl., Basel 2013, Vor Art. 103 N 12 f.

„schlichter“ Verletzungen der sexuellen Selbstbestimmung missachtet, wenn also offenkundig nicht-einverständlicher Geschlechtsverkehr ohne Anwendung eines eigentlichen Nötigungsmittels vollzogen wird. Mit anderen Worten liegt auch in letzteren Fällen eine erhebliche Verletzung des geschützten Rechtsguts dar.³⁹ Es erscheint folglich inkonsistent, das eine lediglich als Bagatelle zu qualifizieren und mit einer Busse zu bedrohen, während das andere zu Recht als Verbrechen mit einer Strafandrohung von mindestens einem Jahr bis zu zehn Jahren bestraft wird.

Mit der Qualifizierung bestimmter Taten i.S.v. Art. 36 IK als blosse Übertretungen entsteht folglich zumindest ein Konflikt mit der Vorgabe in Art. 45 IK, da höchst fraglich ist, ob eine Busse als angemessene Sanktion für solches Verhalten betrachtet werden kann.

c) Art. 48 IK (Verbot verpflichtender alternativer Streitbeilegungsverfahren)

Den Vertragsparteien wird nach Art. 48 IK untersagt, verpflichtende alternative Streitbeilegungsverfahren (einschliesslich Mediation und Schlichtung) für die in den Geltungsbereich des Übereinkommens fallenden Formen von Gewalt vorzusehen. In diesem Zusammenhang ist Art. 316 StPO näher zu betrachten. Diese Bestimmung sieht in Abs. 1 vor, dass bei Antragsdelikten die Staatsanwaltschaft die antragstellende und die beschuldigte Person zu einer Verhandlung vorladen kann, mit dem Ziel, einen Vergleich zu erzielen. Bleibt die antragstellende Person der Vergleichsverhandlung fern, so gilt der Strafantrag als zurückgezogen. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung wird die antragstellende Person nun aber sogar bei angekündigtem und begründetem Nichterscheinen mit der Rückzugsfolge bestraft, also auch dann, wenn etwa eine Begegnung mit dem Täter vermieden werden möchte.⁴⁰ Daraus ergibt sich, dass entgegen den Ausführungen des BJ im Erläuternden Bericht⁴¹ die antragsstellende Person eben doch verpflichtet werden kann, an Vergleichsverhandlungen teilzunehmen, selbst wenn sie vorgängig erklärt, keinen Vergleich zu wollen.

Im Erläuternden Bericht zur Konvention wird explizit auf die möglichen negativen Auswirkungen alternativer Streitbeilegungsverfahren hingewiesen, welche insbesondere dann bestünden, wenn die Beteiligung an diesen Verfahren verpflichtend sei und das kontradiktorische gerichtliche Verfahren ersetze.⁴² Weil nun gewisse Taten i.S.v. Art. 36 IK nur als sexuelle Belästigung qualifiziert werden können und als Antragsdelikte somit der problematischen Regelung von Art. 316 Abs. 1 StPO unterstehen, ergeben sich zumindest Spannungen mit Art. 48 IK. Da nach der erwähnten problematischen Rechtsprechung des Bundesgerichts die antragstellenden Opfer jedoch nur zum Erscheinen, nicht aber zum Rückzug des Strafantrags bzw. zu einer Einigung an sich verpflichtet werden können,⁴³ kann nicht direkt von einem Verstoss gesprochen werden. Problematisch bleiben diese Rechtsprechung und die gesetzliche Regelung aber allemal.

³⁹ So auch Hörnle (Fn. 1), Warum § 177 Abs. 1 StGB durch einen neuen Tatbestand ersetzt werden sollte, S. 209; ebenso bereits schon S. Schulhofer, *Unwanted Sex: The Culture of Intimidation and the Failure of the Law*, 1998, S. 254: "Intercourse without consent should always be considered a serious offense."

⁴⁰ Vgl. M. Schwaibold "Bad law makes hard cases": Bemerkungen zu BGE 140 IV 118 ff. (6B_1104/2013) vom 5. Juni 2014, forum poenale, 1/2015, S. 41

⁴¹ Erläuternder Bericht BJ (Fn. 3), Ziff. 2.5.20, S. 60

⁴² Erläuternder Bericht zur Konvention, Ziff. 252

⁴³ BGE 140 IV 118, E. 3.3.3

d) Art. 55 IK (Offizialisierung)

Die Vertragsparteien sind zudem gemäss Art. 55 IK verpflichtet, sicherzustellen, dass Ermittlungen oder die Strafverfolgung von Straftaten i.S.v. Art. 36 IK nicht vollständig von einer Meldung oder Anzeige des Opfers abhängig gemacht werden und das Verfahren fortgesetzt werden kann, auch wenn das Opfer seine Aussage oder Anzeige zurückzieht. Problematisch sind hier wiederum die Fälle der schlichten Verletzung der sexuellen Selbstbestimmung, welche unter Art. 36 IK zu subsumieren sind, im Schweizer Strafrecht aber nur hilfsweise als sexuelle Belästigung gemäss Art. 198 erfasst werden können. Da Art. 198 StGB als Antragsdelikt ausgestaltet ist, ergibt sich hier klarerweise ein Verstoss gegen Art. 55 IK, da das Verfahren vom Antrag des Opfers abhängig ist.

4. Fazit: Änderungsbedarf

Die Konvention schreibt den Vertragsstaaten *nicht* vor, den nationalen Vergewaltigungstatbestand dahingehend zu erweitern, sodass jede nicht-einverständliche sexuelle Handlung den Tatbestand erfüllt, verlangt wird genaugenommen nicht einmal, dass diese Verhaltensweisen als Sexualdelikte bestraft werden.⁴⁴ Gefordert wird lediglich, aber immerhin, dass sämtliche nicht-einverständlichen sexuellen Handlungen unter Strafe gestellt und diesbezüglich die weiteren Vorgaben der Konvention – wie angemessene Sanktionen, Offizialisierung, Strafbarkeit von Versuch und Helferschaft etc. – erfüllt werden. Wie unter Ziff. 3 festgestellt, können in der Schweiz die unter Art. 36 IK fallenden Sachverhalte teilweise nur als sexuelle Belästigung erfasst werden. Dadurch ergeben sich Spannungen mit weiteren Bestimmungen der Konvention, so insbesondere mit Art. 41 (Strafbarkeit von Helferschaft und Versuch), Art. 45 (Sanktionshöhe) und Art. 55 (Offizialisierung der Strafverfolgung). Um den Anforderungen aus der Konvention vollumfänglich gerecht zu werden, müsste daher das Schweizerische Strafrecht entsprechend angepasst werden.

Unabhängig von den Verpflichtungen aus der Konvention stellt sich die Frage, ob das aktuelle Sexualstrafrecht noch zeitgemäss ist und die sexuelle Selbstbestimmung angemessen schützt. Wenn man die Entwicklung des Sexualstrafrechts in der Schweiz nachzeichnet, fällt auf, dass insbesondere die Fassung des Gesetzestextes von Art. 190 StGB trotz des allmählichen Austausches der Schutzgüter und der nunmehr eindeutigen und einhelligen Umstellung auf den Schutz der sexuellen Selbstbestimmung nur minimal verändert und insbesondere am zweiaktigen Aufbau des Tatbestandes festgehalten wurde. Wie oben bereits festgehalten ist aber mit Blick auf das geschützte Rechtsgut – die sexuelle Selbstbestimmung – das entscheidende Element die vorsätzliche Missachtung des Willens des Opfers. Die Anwendung der in Art. 189 und 190 StGB genannten Nötigungsmittel *erhöht* lediglich das bereits vorhandene erhebliche Unrecht, welches in der Vornahme von nicht konsentierten sexuellen Handlungen liegt.⁴⁵

⁴⁴ So auch O. Isfen, Zur gesetzlichen Normierung des entgegenstehenden Willens bei Sexualdelikten – Ein Beitrag zu aktuellen Reformüberlegungen, ZIS 4/2015, S. 224 f.; Renzikowski (Fn. 1), S. 8

⁴⁵ Ebenso für das deutsche Recht Hörnle (Fn. 1), Warum § 177 Abs. 1 StGB durch einen neuen Tatbestand ersetzt werden sollte, S. 209

Fälle von „schlichten“ Verletzungen der sexuellen Selbstbestimmung, also etwa der Vollzug von offenkundig nicht-einverständlichem Geschlechtsverkehr ohne Anwendung eines eigentlichen Nötigungsmittels lediglich als sexuelle Belästigung und damit als Bagatelle ähnlich einem Busengrapscher zu qualifizieren ist nicht sachgerecht.

Sinnvoll wäre daher die Schaffung eines „einaktigen“ Grundtatbestandes, der als Tathandlung alleine das Vornehmen einer sexuellen Handlung gegen einen ausdrücklich oder konkludent geäußerten Willen des Opfers vorsehen würde und die bereits vorhandenen Sexualdelikte nicht ersetzt, sondern ergänzt.⁴⁶ Aktuell fehlt es im Schweizerischen Sexualstrafrecht nämlich an einem solchen Grundtatbestand, der sich zur Vergewaltigung bzw. zur sexuellen Nötigung so verhält wie der Diebstahl zum Raub, und der seinem Unrecht entsprechend zumindest als Vergehen ausgestaltet werden sollte. Art. 198 StGB hingegen sollte hingegen den tatsächlichen Bagatellfällen vorbehalten bleiben, bei denen aufgrund der Art bzw. der Intensität der sexuellen Handlung tatsächlich nur ein minimales Unrecht vorliegt.

⁴⁶ Anders dagegen die Regelungen etwa in Belgien oder England, welche das fehlende Einverständnis direkt in den Vergewaltigungstatbestand implementiert haben, vgl.

Art. 375 Code Pénal:

“Tout acte de pénétration sexuelle, de quelque nature qu'il soit et par quelque moyen que ce soit, commis sur une personne qui n'y consent pas, constitue le crime de viol. Il n'y a pas consentement notamment lorsque l'acte a été imposé par violence, contrainte ou ruse, ou a été rendu possible en raison d'une infirmité ou d'une déficience physique ou mentale de la victime.(...)” bzw.

Sexual Offences Act 2003, Sec. 1, Rape:

“(1)A person (A) commits an offence if—

(a)he intentionally penetrates the vagina, anus or mouth of another person (B) with his penis,

(b)B does not consent to the penetration, and

(c)A does not reasonably believe that B consents.

Procédure de consultation
Ratification par la Suisse de la Convention du Conseil de l'Europe du 11
mai 2011 sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des
femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul)

Le 29 janvier 2016
Université de Lausanne
Madame le Professeur Barbara Wilson

Table des matières

Préambule	3
I. Introduction	3
II. Analyse de la conformité	4
1. Dispositions générales, statistiques, prévention et protection des victimes	4
(art. 3 à 28 Convention)	4
a. Définitions	4
b. Obligations des États	5
c. Statistiques et recherches.....	7
d. Prévention.....	7
e. Protection et soutien	9
2. Droit matériel (art. 29 à 48 Convention)	10
3. Droit procédural (art. 49 à 58 Convention)	14
4. Migration et asile (art. 59 à 61 Convention)	15
5. Coopération internationale et protection des données (art. 62 à 65 Convention).....	17
6. Le mécanisme de suivi (art. 66 à 70 Convention)	17
III. Conclusions finales	18

Préambule

Dans le cadre de la procédure de consultation, j'ai été sollicitée afin de donner mon avis sur une éventuelle ratification par la Suisse de la Convention du Conseil de l'Europe du 11 mai 2011 sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (ci-après : Convention d'Istanbul ou la Convention). C'est avec plaisir que je réponds à la demande du Décanat de la Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique de l'Université de Lausanne et fais part de mes conclusions.

Dans le présent avis, il s'agit d'analyser la conformité du droit suisse, tel que notamment mis en évidence dans l'avant-projet de message du Département fédéral de la justice de juin 2015 sur la ratification de ladite convention à l'intention des Chambres fédérales, avec les exigences de la Convention.

I. Introduction

Conscient de la récurrence du phénomène de violence à l'égard des femmes, notamment de la violence domestique¹, le Conseil de l'Europe a élaboré le tout premier instrument contraignant à l'échelle de l'Europe visant la protection des femmes contre toute forme de violence. La Convention d'Istanbul, entrée en vigueur le 1^{er} août 2014, vise ainsi à prévenir, à poursuivre et à éliminer toute forme de violence à l'égard des femmes, à contribuer à supprimer toute forme de discrimination et à promouvoir l'égalité entre hommes et femmes. En outre, elle prévoit l'adoption de mesures de protection et d'assistance, la promotion de la coopération internationale et le soutien des organisations et des services répressifs qui devraient coopérer de manière effective afin d'adopter une approche intégrée visant à éliminer la violence à l'égard des femmes (art. 1 Convention).

La Convention entend ainsi instaurer en priorité un cadre de protection en tout temps à l'égard des femmes victimes de violence, notamment de violence domestique, (art. 2 al.1 et 3 Convention). Elle encourage toutefois les États à appliquer la Convention à toute victime de violence domestique (art. 2 al. 2 Convention). Afin de répondre à ces objectifs, la Convention contient des dispositions sur la statistique (art. 7 ss Convention), la prévention (art. 12 ss Convention) et sur la protection et le soutien des victimes (art. 18 ss Convention). Elle impose aussi aux États parties des obligations tant matérielles (art. 29 ss Convention) que procédurales (art. 49 ss Convention). Dans le domaine spécifique des migrations et de l'asile elle demande, en outre, aux États d'accorder des titres de séjour indépendants pour les victimes de violence (art 59 ss Convention). Elle requiert en sus une coopération internationale en matière pénale qui soit rapide et efficace (art. 62 ss Convention) et instaure finalement un mécanisme de suivi (art. 66 ss Convention).

De manière générale, le droit suisse satisfait aux exigences de la Convention. Il n'est ainsi pas nécessaire de remettre en cause le projet d'adhésion de la Suisse à cette convention.

¹ Préambule de la Convention d'Istanbul.

II. Analyse de la conformité

1. Dispositions générales, statistiques, prévention et protection des victimes (art. 3 à 28 Convention)

a. Définitions

La Convention définit la *violence à l'égard des femmes* comme « une violation des droits de l'homme et une forme de discrimination à l'égard des femmes, et désigne tous les actes de violence fondés sur le genre qui entraînent, ou sont susceptibles d'entraîner pour les femmes, des dommages ou souffrances de nature physique, sexuelle, psychologique ou économique, y compris la menace de se livrer à de tels actes, la contrainte ou la privation arbitraire de liberté, que ce soit dans la vie publique ou privée ». Quant à *la violence domestique*, aux termes de la Convention, elle désigne « tous les actes de violence physique, sexuelle, psychologique ou économique qui surviennent au sein de la famille ou du foyer ou entre des anciens ou actuels conjoints ou partenaires, indépendamment du fait que l'auteur de l'infraction partage ou a partagé le même domicile que la victime » (art. 3 lit. a et b Convention). Le terme *femme* désigne aussi les filles de moins de 18 ans (art. 3 lit f Convention).

Avis

La notion de violence à l'égard des femmes suppose une violation des droits de l'homme et une discrimination fondée sur le sexe. Elle désigne ainsi un certain nombre d'actes de violence dirigés contre le sexe féminin et qui peuvent entraîner des dommages physiques, sexuels, psychiques ou économiques. En droit pénal suisse, il n'y a pas de disposition topique intitulée « violence à l'égard des femmes ». Toutefois, tous les actes de violence à l'égard des femmes mentionnés par la Convention sont prohibés par le Code pénal suisse (ci-après : CP) ou d'autres législations, que ce soit les violences psychologiques (art. 33 Convention et art. 180 CP), le harcèlement (art. 34 Convention et diverses normes du CP en l'absence d'une disposition spécifique), les violences physiques (art. 35 Convention et art. 122, art. 123 voire l'art. 126 CP), les violences sexuelles, y compris le viol (art. 36 Convention et art. 189 et 190 CP), les mariages forcés (art. 37 Convention et art. 181a CP), les mutilations génitales féminines (art. 38 Convention et art. 124 CP), l'avortement et la stérilisation forcés (art. 39 Convention et 118 al. 2 et art. 122 CP) et finalement, le harcèlement sexuel (art. 40 Convention et art. 194 et art. 198 CP ainsi que les art. 4 et 5 loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes (ci-après : LEg)).

En ce qui concerne la notion de violence domestique, désignant tout acte de violence physique, sexuel, psychologique ou économique, survenant au sein de la famille ou du foyer ou encore des anciens ou actuels conjoints ou partenaires, le droit suisse ne contient pas non plus de norme spécifique au niveau fédéral. Les actes de violences domestiques sont toutefois réprimés dans le Code pénal de manière générale (cf. par exemple, art. 111 et 113 CP, art. 122

et 123 CP ou encore art. 189 et 190 CP)² et de manière spécifique (art. 123 al. 2 CP, art. 126 al. 2 lit a CP et l'art. 180 al. 2 CP).

Que ce soit la violence à l'égard des femmes ou les violences domestiques, les actes doivent entraîner un certain dommage, soit physique, sexuel, psychique ou économique. Ces différentes notions de dommages sont connues en droit suisse (voir aussi art. 1 de la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions, ci-après : LAVI).

L'absence de dispositions spécifiques réprimant la violence à l'égard des femmes et la violence domestique a été critiquée par certains organes internationaux en matière de protection des droits de l'homme à l'instar du Comité des droits économiques, sociaux et culturels dans ses observations finales sur le rapport de la Suisse du 26 novembre 2010. En effet, cet organe s'inquiète de l'absence de dispositions législatives en matière de violence, notamment domestique, à l'égard des femmes³. Cependant, cette lacune n'empêche pas la Suisse de ratifier la Convention d'Istanbul puisqu'il s'agit, en effet, d'actes de violence appréhendés et réprimés déjà par le droit suisse. A noter que, s'agissant de violences domestiques, certaines lois cantonales répriment spécifiquement cette infraction (par exemple, la loi genevoise sur les violences domestiques (LVD) du 16 septembre 2005 qui contient sensiblement la même définition que celle prévue par la Convention⁴).

En définitive, les garanties fondamentales de la Convention sont déjà connues en droit suisse. Ce dernier satisfait donc aux exigences de la Convention en matière de prévention et de répression d'actes de violence à l'égard des femmes.

b. Obligations des États

La Convention demande aux États de prendre toutes les mesures, notamment législatives, aptes à promouvoir et à protéger le droit de chacun, en particulier des femmes, *de vivre à l'abri* de la violence, tant dans la sphère publique que dans la sphère privée (art. 4 al. 1 Convention). L'État, ainsi que tout acteur étatique, doit non seulement s'abstenir de commettre tout acte couvert par la Convention, mais doit aussi mettre en place toute mesure nécessaire pour « prévenir, enquêter sur, punir et accorder une réparation pour les actes de violence commis par les acteurs non étatiques » (art. 5 Convention). La Convention requiert en outre des États qu'ils condamnent toute forme de *discrimination* à l'égard des femmes (art. 4 al. 2 Convention). Dans ce contexte, ils doivent notamment mettre en œuvre et promouvoir la politique de genre et l'égalité entre les femmes et les hommes (art. 6 Convention)⁵.

La Convention demande en sus de mettre en place, au niveau national, des politiques intégrées pour prévenir et combattre les actes de violence couverts par la Convention (art. 7 ss Convention), ainsi que d'intégrer et de soutenir les organisations non gouvernementales et la

² Cf. aussi indications de l'Office fédéral de la statistique sur son site internet (<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/19/04/06.html>).

³ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observations finales relatives à la Suisse, E/C.12/CHE/CO/2-3, du 26 novembre 2010, par. 13.

⁴ Cf. aussi le document « Contre la violence domestique – état de la législation et mise en œuvre dans la pratique » élaboré par le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG).

⁵ Les auteurs de la Convention sont convaincus de l'existence d'un lien entre l'élimination de la violence à l'égard des femmes et la réalisation d'une égalité entre les femmes et les hommes. Cf. le rapport explicatif de la Convention, par. 31 et 48ss.

société civile actives dans le domaine (art. 9 Convention). Les États ont finalement une obligation de soutien financier dans la prévention et la lutte contre les violences couvertes par la Convention (art. 8 Convention) et le devoir de désigner ou d'établir un organe officiel de coordination dans les domaines de la Convention (art. 10 Convention), organe qui sera notamment chargé de coordonner la collecte des données statistiques relatives à toutes les formes de violence couvertes par la Convention (art. 11 Convention).

Avis

Les États ont l'obligation de protéger non seulement l'intégrité physique et psychique des femmes mais aussi de lutter contre les discriminations à leur égard. Ces deux obligations sont largement respectées par le droit suisse. En effet, l'intégrité physique et psychique est protégée non seulement par la Constitution fédérale (ci-après : Cst.) à l'art. 10 al. 2 Cst., mais aussi par le CP ou encore par le Code civil (ci-après : CC) et la LAVI. Il s'agit ici non seulement d'obligations positives mais aussi négatives qui s'imposent à tous les niveaux de l'État, y compris dans les rapports privés.

En ce qui concerne l'égalité entre femmes et hommes, elle est prévue par l'art. 8 al. 3 Cst. qui dispose que l'homme et la femme sont égaux en droit ainsi que par la LEg. L'obligation requise par la convention à l'art. 4 al. 2 est ainsi largement satisfaite. Les États doivent en outre appliquer la Convention sans aucune discrimination (art. 4 al. 3 Convention). Cette obligation ne pose aucune difficulté pour la Suisse puisqu'elle se fonde sur l'art. 8 al. 2 Cst., ainsi que sur l'art. 14 de la Convention européenne des droits de l'homme à laquelle la Suisse a adhéré en 1974.

En ce qui concerne la politique de genre, aux termes de laquelle les États doivent notamment promouvoir et mettre en œuvre de manière effective des politiques d'égalité entre les femmes et les hommes (art. 6 Convention), cette obligation est aussi respectée par le droit suisse (cf. notamment l'art. 141 al. 2 let. i de la Loi sur le Parlement (LParl), la création du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG), office fédéral rattaché au Département fédéral de l'intérieur dont le mandat est « la promotion de l'égalité entre les sexes dans tous les domaines de la vie, soit l'élimination de toutes les formes de discrimination directe ou indirecte »).

S'agissant des politiques intégrées en matière de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des femmes, l'ordre juridique suisse répond aux exigences de la Convention. En effet, il dispose de plusieurs mécanismes nationaux dans les domaines couverts par la Convention (par exemple, l'action du BFEG en matière de violence domestique)⁶. En outre, l'exigence d'un soutien financier dans la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes est globalement respectée par la Suisse. Cette obligation étant de nature programmatique, elle recommande uniquement aux États d'allouer les ressources appropriées, mais elle n'impose aucun montant strict et laisse ainsi une marge d'appréciation aux autorités nationales compétentes. En Suisse, la répression des actes couverts par la Convention et la protection des victimes (notamment les poursuites pénales, l'aide aux victimes et la protection des victimes dans des lieux sécurisés), relèvent de la compétences des cantons. Il appartient ainsi aux autorités cantonales d'allouer les fonds nécessaires, une aide subsidiaire de la Confédération étant toutefois envisageable (cf. aussi art. 31 ss LAVI). Par exemple, le budget 2015 du Canton de Vaud indique que les indemnités et les réparations morales, accordées au titre de la loi sur l'aide aux victimes d'infractions, tout comme les aides individuelles LAVI, s'élèvent à

⁶ Cf. à ce sujet, l'avant-projet et rapport explicatif du Département fédéral de justice et police sur la Convention d'Istanbul, Berne juin 2015, qui détaille amplement cette exigence, pp. 16ss.

environ 2 millions de francs suisses. La Confédération quant à elle soutient financièrement la lutte contre les violences à l'égard des femmes, puisque plusieurs départements et offices fédéraux assument cette tâche. Enfin, la Suisse dispose d'organes de coordination, comme requis par la Convention, tant au niveau fédéral (par exemple, le BFEG, qui coopère aussi avec des ONG conformément à l'art. 9 Convention) qu'au niveau cantonal (par exemple, la Conférence suisse des offices de liaison de la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (CSOL-LAVI)).

En définitive, le droit suisse satisfait aux exigences des articles 6, 7, 8 et 9 de la Convention.

c. Statistiques et recherches

L'art. 11 de la Convention demande aux États de collecter des données statistiques sur toutes les formes de violence couvertes par la Convention, de soutenir la recherche dans ce domaine et d'effectuer des enquêtes basées sur la population afin d'évaluer l'étendue et les tendances de toutes les formes de violence mentionnées par la Convention.

Avis

Cette obligation est largement respectée dans l'ordre juridique suisse. En effet, chaque année l'Office fédéral de la statistique (ci-après : OFS) publie sur son site internet les statistiques relatives aux cas de violence domestique enregistrés par la police en Suisse (Ordonnance concernant l'exécution des relevés statistiques fédéraux, Annexe, n° 87 Statistique policière de la criminalité). Y figurent non seulement le type et le nombre d'actes de violence commis, les types de relation entre la victime et l'auteur, le jour de l'infraction (un lundi, un mardi...etc.), mais aussi le lieu de commission de l'infraction⁷. L'OFS est aussi responsable des statistiques concernant l'aide aux victimes. Conformément à l'ordonnance concernant l'exécution des relevés statistiques fédéraux, l'OFS doit procéder en outre à une enquête qui consiste notamment à prendre contact avec un service d'aide aux victimes et avec les personnes ayant demandé une aide et à analyser le type d'infraction et la relation auteur-victime. Toutes ces informations sont disponibles sur le site de l'OFS.

La Suisse soutient en outre la recherche dans le domaine couvert par la Convention. Un certain nombre de documents sont disponibles sur le site du BFEG et de l'OFS. Le BFEG édite, par exemple, un grand nombre de documents traitant de la thématique des violences domestiques.

A l'égard des exigences relatives aux statistiques et aux recherches, le droit suisse est conforme à la Convention.

d. Prévention

La Convention demande aux États de promouvoir les changements dans les modes de comportement socioculturels des femmes et des hommes en vue d'éradiquer les préjugés et les idées stéréotypées, de prendre toutes mesures nécessaires pour prévenir toute forme de

⁷ Rapport explicatif relatif à l'avant-projet de la loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes de violence, octobre 2015, p.15ss.

violence (art. 12 Convention), de sensibiliser (art. 13 Convention) et d'éduquer la population (art. 14 Convention) et de former les professionnels (art. 15 Convention) aux différentes problématiques couvertes par la Convention. Dans ces domaines, la Convention requiert aussi la participation du secteur privé ainsi que des médias (art. 17 Convention). De plus, les États doivent instaurer des programmes visant à apprendre aux auteurs d'actes de violence à adopter un comportement non violent. Ils doivent aussi établir ou soutenir des programmes de traitement destinés à éviter la récurrence des auteurs d'infractions (art. 16 Convention).

Avis

Le droit suisse actuel répond déjà à toutes les exigences de la Convention, de sorte que la ratification de celle-ci n'engagerait aucune modification du droit suisse. En effet, un grand nombre de campagnes de sensibilisation et aussi d'information ont déjà été réalisées en Suisse à l'égard de la population. (En témoigne l'opération du 28 novembre 2015 de deux associations suisses «Solidarité Femmes» et du club de service «Soroptimist Genève-Fondateur» pour lutter contre la violence conjugale. Suite à l'appel de ces deux associations, plus de 300 personnes ont pris place sur un seul et même banc pour manifester contre ce fléau, consacrant ainsi un record du monde).

Dans le domaine de l'éducation, les enseignants sont eux aussi sensibilisés à la problématique de l'égalité entre femmes et hommes. En matière de formation des professionnels, les compétences de la Confédération sont limitées (la Confédération peut accorder des ressources financières au sens de l'art. 31 LAVI). Il faut ainsi analyser les pratiques cantonales en la matière. A cet égard, un certain nombre de bonnes pratiques sont mentionnées dans l'avant-projet. Par exemple, le Centre LAVI du Canton de Genève met à disposition certains documents informatifs, proposant des formations destinées aux professionnels ainsi que des interventions dans les écoles et des cours destinés aux professionnels. Dans le Canton de Vaud, en juin 2014, le Centre LAVI Vaud a dispensé une formation intitulée «reconnaître une victime LAVI et situer mon action», destinée aux professionnels susceptibles de rencontrer des victimes au sens de la LAVI. Notons finalement qu'en octobre 2015 le Conseil fédéral a mis en consultation un projet de modification du droit civil ainsi que du droit pénal afin de protéger davantage les victimes de violence notamment domestique⁸. Dans ce cadre, il propose en particulier de modifier l'art. 28 b CC, al. 4 2^{ème} phrase en y rajoutant l'obligation pour le personnel des autorités et des services chargés de la protection des victimes d'actes de violence, de menaces ou d'harcèlement d'avoir les compétences et les connaissances utiles dans ce domaine⁹.

En ce qui concerne l'exigence de l'art. 16 de la Convention, les États doivent mettre en place des mesures de rééducation des auteurs de violence en vue de leur apprendre à avoir un comportement non violent et ainsi éviter la récurrence. Ces mesures sont non seulement prévues au niveau fédéral par le CP (par exemple, art. 56ss CP et 93ss CP) mais aussi au niveau cantonal. Au niveau cantonal, il existe des centres de consultation qui soutiennent les personnes ayant commis des actes de violence (par exemple, le centre de consultation Les Boréales du CHUV).

⁸ Rapport explicatif relatif à l'avant-projet de la loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes de violence, octobre 2015, pp. 30 et 38.

⁹ Cf. Rapport explicatif relatif à l'avant-projet de la loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes de violence, octobre 2015, et proposition du nouvel art. 28 b al. 4, 2^{ème} phrase «*Ils assurent le perfectionnement du personnel de ce service et du personnel des tribunaux chargés de garantir la protection contre la violence, les menaces et le harcèlement*».

Il serait toutefois possible d'envisager une amélioration du droit pénal fédéral dans ce domaine. En effet, les mesures prévues actuellement par le droit pénal suisse sont certes utiles et respectent, à notre sens, les exigences de la Convention. Il serait toutefois intéressant d'envisager des mesures plus spécifiques aux situations de violences domestiques. Par exemple, l'obligation pour l'auteur, en sus de l'exécution de la peine, de suivre une thérapie comportementale.

En définitive, les exigences imposées par la Convention sont déjà respectées en Suisse, de sorte que le droit suisse est conforme et la ratification de la Convention ne nécessiterait aucune modification majeure en ce qui concerne le respect des obligations inscrites aux articles 12 à 16.

e. Protection et soutien

En matière de protection et de soutien, la Convention impose un certain nombre d'obligations. Elle demande premièrement aux États de faire en sorte que les victimes reçoivent les informations nécessaires pour les aider en cas de violence (art. 19 Convention). Les États doivent aussi faciliter l'accès des victimes à des services de soutien généraux (conseil juridique, assistance financière, service de logement, art. 20 Convention), s'assurer que les victimes bénéficient des informations nécessaires pour agir en justice (soutien en matière de plainte, art. 21 Convention) ou encore qu'elles bénéficient d'un soutien spécialisé (art. 22 Convention). La Convention requiert aussi la mise en place au niveau national d'une aide d'urgence pour les victimes de viols ou de violences sexuelles (art. 25 Convention), ainsi qu'une protection particulière pour les enfants témoins d'actes de violence (art. 26 Convention).

Elle impose en outre aux États l'obligation de mettre en place non seulement des refuges pour les victimes de violence en nombre suffisant (art. 23 Convention), mais aussi une permanence téléphonique nationale (art. 24 Convention). Finalement, la Convention demande aux États de faciliter le signalement par toute personne témoin de la commission d'un acte de violence (art. 27 Convention), notamment en prenant les mesures nécessaires pour passer outre le secret professionnel, lorsqu'il y a des raisons sérieuses de croire qu'un acte couvert par la Convention a été commis ou va être commis (art. 28 Convention).

Avis

Ces différentes exigences de la Convention en ce qui concerne la protection des victimes ne semblent pas poser de problème de conformité avec le droit suisse. En effet, elles sont prévues par la LAVI, le Code de procédure pénale (ci-après : CPP) (par exemple art. 305 CPP et art. 2 et 12 LAVI), le CP ou encore le CC. Les victimes sont convenablement informées tant par la Confédération que par les centres LAVI cantonaux de leurs différents droits, des procédures à suivre...etc. (cf. par exemple, le document du centre LAVI Vaud, « Qui frappe, part », art. 19-22 Convention).

En outre, l'ordre juridique suisse répond globalement à l'exigence de créer des refuges, imposée par la Convention (art. 23 Convention). La compétence de mettre en place de tels refuges étant du ressort des cantons, il revient à ces derniers de les instituer. Globalement, l'offre cantonale est convenable. Reste à déterminer si l'offre est « suffisante » au sens de la

convention. De l'avis de certains professionnels, l'offre actuelle n'est pas pleinement suffisante¹⁰.

A notre sens, même si l'offre satisfait aux exigences de la convention, elle devrait toutefois être augmentée en raison du nombre croissant de victimes de violence.

La Convention demande aussi aux États de mettre en place des permanences téléphoniques nationales gratuites disponibles 24h/7 (art. 24 Convention). Une telle offre n'est actuellement pas présente en Suisse.

A notre sens, même si l'indisponibilité d'une permanence téléphonique nationale ne pose pas en soi un obstacle à la ratification de la Convention¹¹, la Suisse devrait néanmoins se doter d'un tel service pour les victimes si elle entend se conformer complètement à la convention. En effet, une ligne téléphonique permanente est, selon les auteurs de la Convention, un véritable moyen pour soutenir, aider et protéger les victimes d'actes couverts par la Convention qui se trouvent en situation de crise.

Pour le reste, les exigences de protection des victimes, consacrées par la Convention (art. 25 à 28 Convention), sont respectées par le droit suisse.

2. Droit matériel (art. 29 à 48 Convention)

Aux articles 29ss, la Convention requiert des États l'adoption de différentes normes matérielles en matière de protection contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. Premièrement, elle demande aux États de fournir aux victimes des recours civils à l'encontre de l'auteur ou des autorités étatiques qui auraient manqué aux obligations de prévention ou de protection (art. 29 Convention), d'octroyer la possibilité aux victimes de demander une indemnité à l'auteur, ou à l'État, si l'auteur n'est pas en mesure de payer cette indemnité (art. 30 Convention), et de limiter le droit de garde ou le droit de visite d'éventuels enfants en raison d'incidents couverts par la Convention (art. 31 Convention). Finalement, les États doivent prévoir l'annulabilité, l'annulation ou la dissolution d'un mariage contracté sous l'empire de la force, sans créer une trop grande charge financière ou administrative pour la victime d'un tel mariage (art. 32 Convention).

En second lieu, la Convention demande aux États d'ériger en infractions pénales : la violence psychologique (art. 33 Convention), le harcèlement (art. 34 Convention), la violence physique (art. 35 Convention), la violence sexuelle, y compris le viol (art 36 Convention), les mariages forcés (art. 37 Convention), les mutilations génitales féminines (art. 38 Convention), l'avortement et la stérilisation forcés (art. 39 Convention) ou encore l'aide, la complicité et la tentative de commettre l'une des infractions des articles 33, 34, 35, 36, 37, 38 et 39 de la Convention (art. 41 Convention). Elle demande aussi que l'infraction de harcèlement sexuel soit soumise à des sanctions pénales ou autres sanctions légales (art. 40 Convention).

¹⁰ Cf. Rapport de base du 19 novembre 2014 « Maison d'accueil pour femmes en Suisse : analyse de la situation et des besoins ». Rapport élaboré sur mandat de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) et du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG).

¹¹ En Suisse, des possibilités partiellement similaires à celle prévue par la Convention existent : le numéro 143 de la Main tendue, le 147 de Pro Juventute ou encore les permanences téléphoniques disponibles 24h/24 de certaines structures d'accueil pour femmes (cf. Rapport de base du 19 novembre 2014 « Maison d'accueil pour femmes en Suisse : analyse de la situation et des besoins ». Rapport élaboré sur mandat de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) et du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG)).

Enfin, la Convention requiert que des motifs liés à la culture, à la coutume, à la religion ou encore au prétendu « honneur » ne constituent pas des motifs justificatifs de l'acte commis (art. 42 Convention), que les infractions s'appliquent indépendamment de la relation entre la victime et l'auteur (art. 43 Convention), que certaines circonstances aggravantes soient prises en compte (art. 46 Convention), tout comme un jugement étranger (art. 47 Convention), que la compétence des États pour poursuivre les infractions commises soit assurée sans difficulté (art. 44 Convention), que des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives soient prévues (art. 45 Convention) et, finalement, que des modes alternatifs de résolution des conflits, comme la médiation ou la conciliation, soient interdits (art. 48 Convention).

Avis

Dans l'ensemble, ces différentes exigences de la Convention sont respectées dans l'ordre juridique suisse, sans qu'il soit nécessaire dans le présent avis de les détailler plus amplement. Uniquement les points problématiques seront donc évoqués dans le cadre de cet avis.

En premier lieu, le Code pénal ne réprime pas de manière spécifique *le harcèlement* (art. 34 Convention). Toutefois, tous les comportements inclus dans le harcèlement sont réprimés par le CP (par exemple, contrainte (art. 181 CP), délits contre l'honneur (art. 173ss CP), violation de domicile (art. 186 CP) ou encore par le CC (art. 28b CC))¹².

*A notre avis, puisque le harcèlement est amplement réprimé par le droit suisse, il n'est pas nécessaire, pour se conformer à la Convention, d'inclure dans le Code pénal une norme spécifique en la matière. Il en va de même en ce qui concerne l'obligation imposée par la Convention en matière de harcèlement sexuel / art. 194 et 198 CP). La Convention requiert aussi des États que le harcèlement sexuel fasse l'objet d'une sanction pénale **ou d'une autre sanction légale**. La Convention n'exige donc pas que le harcèlement sexuel soit réprimé par le droit pénal. Or, en droit suisse, ce comportement est notamment réprimé par le droit civil (art. 28b CC), ce qui est conforme à la Convention d'Istanbul.*

Deuxièmement, l'art. 36 de la Convention, à son alinéa 3, stipule que « Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour que les dispositions du paragraphe 1 s'appliquent également à des actes commis contre les anciens ou actuels conjoints ou partenaires, conformément à leur droit interne »¹³. La Convention requiert ainsi que les infractions de violence sexuelle et de viol soient érigées en infraction pénale et fassent l'objet de poursuites¹⁴.

*Le droit pénal suisse ne satisfait pas entièrement à la Convention au niveau de cette exigence. En effet, tant l'art. 187 al. 3 CP, que l'art. 188 al. 2 CP ainsi que l'art. 192 al. 2 CP et l'art. 193 al. 2 CP précisent que : « Si la victime a contracté mariage ou conclu un partenariat enregistré avec l'auteur, l'autorité compétente **pourra** renoncer à le poursuivre, à le renvoyer devant le tribunal ou à lui infliger une peine ». Or, en autorisant une autorité à ne pas poursuivre l'auteur, s'il est le mari ou le partenaire de la victime, à renoncer à le renvoyer devant un tribunal ou à lui infliger une peine, le droit pénal suisse laisse une trop grande marge d'appréciation aux autorités de poursuite et de jugement par rapport aux exigences de l'art. 36 de la Convention. Même s'il ne s'agit que d'une faculté et non d'une obligation de ne pas agir, il serait, à notre sens, préférable de modifier ces différentes dispositions du CP avant de ratifier la Convention.*

¹² Cf. rapport explicatif à la Convention, par. 182ss.

¹³ Cf. aussi art. 43 de la Convention.

¹⁴ Rapport explicatif de la Convention, par. 194.

Troisièmement, en ce qui concerne le mariage forcé, la Convention demande que les États érigent en infraction pénale non seulement le fait de forcer une personne à contracter un mariage (art. 37 al. 1 Convention), mais aussi le fait de tromper une personne pour l'emmener dans un État tiers dans le but de la forcer à contracter un mariage (art. 37 al. 2 Convention). Or, depuis 2013, le CP réprime de manière spécifique (l'art. 181a CP) le fait de forcer une personne à contracter un mariage au sens de l'art. 37 al. 1 de la Convention. Cette norme pénale ne vise toutefois pas la situation envisagée par l'al. 2 de l'art. 37 de la Convention, soit le fait de tromper¹⁵ une personne pour l'emmener dans un État tiers dans le but de la forcer à se marier.

A notre sens, cette lacune du droit pénal est problématique au regard de la Convention. Les auteurs de la Convention souhaitent réprimer deux types d'infraction de mariage forcé de manière indépendante : le fait de forcer une personne à se marier ainsi que, en usant de la tromperie, le fait d'emmener une personne dans un pays tiers pour la marier¹⁶. Dans son rapport explicatif relatif à la Convention, le Conseil fédéral considère que l'exigence de l'art. 37 al. 2 est respectée grâce à la systématique de la tentative et des actes préparatoires. Cette argumentation ne nous convainc toutefois pas. Dans son message relatif à la loi fédérale concernant les mesures de lutte contre les mariages forcés (FF 2011 2045), le Conseil fédéral envisage la tentative et les actes préparatoires, mais il ne le fait pas sous l'angle prévu par la Convention. Celle-ci vise explicitement les moyens astucieux pour tromper une personne, lui faire croire l'inverse de ce qui est réellement prévu. Cette idée d'astuce et de tromperie ne figure à aucun endroit dans le message du Conseil fédéral concernant les mesures de lutte contre les mariages forcés. Il s'agit donc d'une éventualité qui n'est pas envisagée par le CP et notamment par l'art. 181 a CP. Toutefois, nous tenons à rappeler que cet article 181 a CP a été adopté en 2012. Il faut donc attendre que le Tribunal fédéral se prononce à son sujet, surtout au niveau de son champ d'application par rapport aux situations envisagées par la Convention, avant qu'il soit nécessaire de procéder à une modification du Code pénal. En tout état de cause, à notre sens, cette lacune n'empêche pas à elle seule la ratification de la Convention.

Nous tenons à relever encore qu'en octobre 2015 a été mis en consultation un avant-projet portant sur l'adoption de la loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes de violence qui vise à compléter les dispositions actuelles de droit civil et pénal dans ce domaine afin de créer un meilleur rempart contre la violence domestique et de renforcer le statut des victimes¹⁷. L'élaboration par la Suisse d'une telle réglementation manifeste de toute évidence sa volonté de protéger davantage les victimes de violence domestique conformément à la Convention d'Istanbul¹⁸.

Quatrièmement, l'art. 44 de la Convention énumère les critères en fonction desquels les États établissent leur compétence à l'égard des infractions prévues par la Convention. Conformément à l'art. 78 al. 2 de la Convention, les États ont la possibilité de formuler une réserve. La Suisse entend faire usage de cette possibilité en ce qui concerne la compétence prévue à l'art. 44 par. 1 lit. e (sur le lien de compétence fondé sur la résidence habituelle de

¹⁵ Selon le rapport explicatif de la Convention, le terme tromper « désigne toute conduite permettant à l'auteur de l'infraction d'inciter la victime à se rendre à l'étranger, notamment en usant d'un prétexte ou en fabriquant une raison comme la nécessité de rendre visite à un membre de la famille souffrant. », par. 197.

¹⁶ Rapport explicatif de la Convention, par 195ss.

¹⁷ Rapport explicatif relatif à l'avant-projet de la loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes de violence, octobre 2015.

¹⁸ Rapport explicatif relatif à l'avant-projet de la loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes de violence, octobre 2015, p. 14.

l'auteur de l'infraction) et au par. 3 (sur la renonciation au principe de la double incrimination)¹⁹.

Cinquièmement, l'art. 48 de la Convention demande aux États d'interdire les modes alternatifs de résolution des conflits obligatoires, y compris la médiation et la conciliation. Par cette disposition, les auteurs de la Convention ont entendu s'assurer qu'une procédure juridictionnelle contradictoire, devant un juge impartial, ait lieu. Leur objectif est donc que les actes de violence, réprimés par la Convention, soient tranchés par la justice. En Suisse, trois modes de règlement peuvent s'opposer à l'objectif visé par l'art. 48 de la Convention : l'art. 55a CP, l'art. 316 CPP et les art. 197ss du Code de procédure civile (ci-après CPC).

L'art. 55a CP prévoit la suspension et le classement de la procédure engagée pour lésions corporelles simples, voies de faits réitérées, menaces ou contraintes, si la victime est le conjoint/partenaire ou l'ex-conjoint/partenaire de l'auteur et que l'acte a été commis durant le mariage/le partenariat ou dans l'année après la dissolution²⁰. Même si cette disposition est limitée à certains actes (elle ne couvre pas les actes les plus graves comme les violences sexuelles, telles que les lésions corporelles graves, les mariages forcés, les mutilations génitales, l'avortement, la stérilisation) et nécessite l'accord de la victime, elle est toutefois problématique au regard de la Convention. En effet, une victime peut demander de suspendre et ensuite de classer une procédure, sans jugement au fond par une autorité judiciaire. Dans ce cadre, cette disposition du Code pénal s'oppose à l'objectif fondamental poursuivi par l'art. 48 de la Convention. Néanmoins, puisque la possibilité prévue par l'art. 55a CP ne vise que les actes de peu de gravité et non les infractions graves énumérées par la Convention, elle n'est en l'état pas entièrement incompatible avec la Convention.

Nous tenons toutefois à relever que le Conseil fédéral a envoyé en consultation en octobre 2015 un projet de révision de cet article qui correspond davantage à l'art. 48 de la Convention²¹. Le Conseil fédéral a en effet pris conscience que les suspensions et les classements demeurent la règle dans les procédures pour violence dans les relations de couple et a entendu durcir la possibilité d'appliquer l'art. 55a CP²². A ce sujet, le Conseil fédéral propose que la décision de poursuivre la procédure ne dépende plus uniquement de la volonté de la victime, que toute suspension soit impossible en présence d'une suspicion de violences répétées et, finalement, que la victime soit entendue avant le classement et doive confirmer sa volonté par la suite.

L'art. 316 CPP prévoit la possibilité d'une conciliation en matière pénale. Toutefois, cette possibilité est réservée aux infractions poursuivies sur plainte (art. 316 al 1 CPP). La grande majorité des infractions prévues par la Convention étant poursuivies d'office en Suisse, la possibilité offerte par l'art. 316 CPP n'est pas envisageable.

¹⁹ Art. 1 al. 3 lit. a de l'arrêté fédéral portant approbation de la Convention du Conseil de l'Europe du 11 mai 2011 sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul).

²⁰ Selon le texte de l'art. 55a CP, une procédure peut être suspendue et ensuite classée si la victime le demande ou donne son accord et lorsqu'elle ne révoque pas son accord dans un délai de 6 mois. Conformément à la volonté du législateur, même si la victime le souhaite, la demande de suspension n'est pas automatiquement acceptée (l'intérêt public peut l'emporter sur le souhait de la victime). Le Tribunal fédéral a interprété cette disposition dans un sens un peu différent. Selon lui, les autorités sont obligées de suspendre la procédure si la victime en a exprimé le souhait, sauf si la décision de celle-ci ne correspond pas à son libre arbitre. Par conséquent, le TF a établi la quasi automaticité de la suspension de la procédure si tel est le souhait de la victime.

²¹ Cf. les explications sur l'art. 55 de la Convention dans l'avant-projet et rapport explicatif du Département fédéral de justice et police sur la Convention d'Istanbul, Berne juin 2015, pp. 55ss.

²² Rapport explicatif relatif à l'avant-projet de la loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes de violence, octobre 2015, p. 9ss et 33ss.

A notre sens, la possibilité d'une conciliation pour les infractions poursuivies sur plainte, prévue par le droit suisse, ne s'oppose donc pas à la ratification de la Convention.

Finalement, l'art. 198 CPC prévoit la conciliation obligatoire pour les actes relevant de l'art. 28b CC (violence, menace ou harcèlement). Cette obligation pourrait constituer un obstacle à l'avancement de la procédure. C'est pourquoi dans le projet de loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes de violence, le Conseil fédéral propose de la supprimer²³. *En l'état toutefois cette obligation de conciliation n'est pas incompatible avec la Convention puisque, si la conciliation n'aboutit pas, un jugement au fond sera rendu.*

3. Droit procédural (art. 49 à 58 Convention)

Au Chapitre VI, la Convention requiert des États d'enquêter et de traiter sans retard injustifié et de manière effective les affaires relatives à toutes les formes de violence couvertes par la Convention et de prendre en considération les droits des victimes à toutes les étapes de la procédure. Une attention particulière doit être prêtée à la violence fondée sur le genre (art. 49 et 50 Convention), et les risques en présence doivent être appréciés de manière concrète, notamment le fait que l'auteur possède ou ait accès à des armes à feu (art. 51 Convention). En outre, les Etats doivent prévoir la possibilité d'émettre des ordonnances d'urgence d'interdiction (art. 52 Convention) et des ordonnances d'injonction et de protection (art. 53 Convention) et prendre en compte les antécédents de la victime uniquement lorsque cela est nécessaire (art. 54 Convention). Les infractions couvertes par la Convention aux articles 36 à 39 ne doivent pas être uniquement poursuivies sur plainte, la procédure doit se poursuivre même si la victime retire sa plainte et l'intervention des organisations gouvernementales ou non gouvernementales doit être prévue (art. 55 Convention). Un certain nombre de mesures doivent être mises en place pour protéger les victimes (art. 56 Convention), un système d'aide juridique doit être prévu (art. 57 Convention) et un délai de prescription suffisant doit être fixé pour permettre aux victimes d'engager des poursuites (art. 58 Convention).

Avis

Ces différentes exigences sont largement satisfaites par le droit suisse, en particulier, par le CP²⁴, le CC (notamment l'art. 28 b et c CC), le CPP²⁵, ainsi que par le CPC. Les seuls points critiques portent sur les exigences de l'art. 55 de la Convention. Conformément à cette disposition, les États doivent en premier lieu prévoir les mesures nécessaires afin de s'assurer notamment que la procédure ne prenne pas fin suite au retrait de plainte par la victime. L'art. 55a CP prévoit la possibilité de suspendre la procédure si la victime le requiert ou donne son accord. Dans ce cadre, l'art. 55a CP n'est pas conforme aux objectifs poursuivis par la Convention, puisqu'une victime peut demander de mettre fin à une procédure portant sur des actes de violence domestique. Toutefois, on le rappelle, d'une part, cette possibilité n'est

²³ Rapport explicatif relatif à l'avant-projet de la loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes de violence, octobre 2015, p. 32 et 42.

²⁴ En ce qui concerne les mesures prévues aux articles 52 et 53 de la Convention, nous tenons à rappeler que le nouvel article 67b CP est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2015. Cette disposition énonce la possibilité de l'interdiction de contact et l'interdiction géographique, conformément aux exigences de la Convention. En outre, dans l'avant-projet de la loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes de violence, le Conseil fédéral entend autoriser l'usage du bracelet électronique pour s'assurer de l'observation des mesures d'éloignement au sens de l'art. 28 b CC (proposition de modification de l'art. 28 c CC) ; voir message p. 10 et 31ss.

²⁵ Art. 237 al 2 lit c et g CPP.

accordée que pour les infractions de peu de gravité (lésions corporelles simples - 123 CP et voies de faits réitérées - 126 CP) et, d'autre part, le Conseil fédéral - conscient de la problématique soulevée par cette disposition - envisage sa modification (pour laquelle il a ouvert la procédure de consultation en octobre 2015). A ce sujet, le Conseil fédéral propose que la décision de poursuivre la procédure ne dépende plus uniquement de la volonté de la victime, que toute suspension soit impossible en présence d'une suspicion de violences répétées et, finalement, que la victime soit entendue avant le classement et qu'elle doive confirmer sa volonté par la suite. *En l'état, le droit suisse peut être interprété de manière conforme à la Convention.*

En second lieu, l'art. 55 de la Convention impose la poursuite d'office des infractions prévues par cet instrument. Or, la grande majorité des infractions énumérées dans la Convention sont déjà poursuivies d'office en Suisse, à l'exception des lésions corporelles simples (art. 123 CP) et des voies de fait (art. 126 CP). Cependant, bien que certaines infractions de lésions corporelles simples (en particulier, si la victime est le conjoint, le partenaire enregistré ou le partenaire hétérosexuel ou homosexuel) et de voies de fait (lorsque l'auteur a agi à réitérées reprises) soient poursuivies d'office, d'autres infractions ne sont poursuivies que sur plainte de la victime. Sont ici visées les infractions commises hors du champ d'application des hypothèses susmentionnées, par exemple lorsque l'auteur de l'infraction commise n'a aucun lien avec la victime.

Sur ce dernier point, le droit suisse n'est pas conforme aux exigences de la Convention. C'est pour cette raison que la Suisse a fait usage de la possibilité d'émettre une réserve à cette exigence (conformément à l'art. 78 par. 2, de la Convention)²⁶. En conclusion, le droit suisse n'est pas entièrement conforme aux exigences de l'art. 55 de la Convention.

4. Migration et asile (art. 59 à 61 Convention)

En matière de migration, l'art. 59 de la Convention requiert, en premier lieu, que lorsque le statut de résident de la victime de violence dépend de celui du conjoint ou du partenaire, les États accordent à la victime un permis de résidence autonome en cas de dissolution du mariage ou de la relation (art. 59 al. 1 Convention). Deuxièmement, lorsque la victime doit quitter le pays avec son conjoint dans l'hypothèse où celui-ci est renvoyé, les États doivent accorder un sursis à l'exécution du renvoi pour permettre à la victime d'obtenir une autorisation de séjour autonome (art. 59 al. 2 Convention). Troisièmement, l'octroi d'un permis de résidence renouvelable à la victime doit être assuré lorsque la poursuite de son séjour en Suisse est nécessaire au regard de sa situation personnelle (art. 59 al. 3 Convention). Quatrièmement, les victimes de mariages forcés, amenées dans un autre pays afin de contracter un tel mariage, et qui ont ainsi perdu le statut de résident, doivent pouvoir récupérer ce statut (art. 59 al. 4 Convention).

²⁶ Cf. art. 1 al. 3 lit. c de l'arrêté fédéral portant approbation de la Convention du Conseil de l'Europe du 11 mai 2011 sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul) « La Suisse se réserve le droit de n'appliquer qu'en partie l'art. 55, par. 1, en ce qui concerne les formes légères de violence physique (art. 35 de la convention) ».

Avis

Ces différentes exigences ne sont respectées par le droit suisse que de manière partielle. Premièrement, l'art. 50 al. 1 et 2 de la loi fédérale sur les étrangers (ci-après : LEtr) prévoit l'octroi d'une autorisation de séjour autonome en cas de dissolution de la famille et en présence de violence domestique ou de mariage forcé. Cette autorisation n'est toutefois accordée que pour les titulaires d'un permis C²⁷. Les conjoints d'étrangers titulaires d'un permis de séjour et d'une autorisation de courte durée (B ou L) n'ont, quant à eux, pas cette possibilité. Par conséquent, le droit suisse n'est pas entièrement conforme à l'exigence de l'art. 59 al. 1 de la Convention. C'est pour cette raison que la Suisse a décidé de faire usage de la possibilité de formuler une réserve à cette disposition²⁸.

Il est regrettable que la Suisse entende formuler une réserve à cette disposition. En effet, l'un des buts de la Convention est d'interdire des discriminations en fonction du statut de victime de violences au regard du droit des étrangers. Il serait préférable que le droit suisse et, en particulier, la loi fédérale sur les étrangers, n'opère pas une telle distinction uniquement sur la base du type de permis de séjour qui a été octroyé à la victime.

En matière d'asile, l'art. 60 par. 1, 1^{ère} phrase de la Convention demande aux États de reconnaître la violence fondée sur le genre comme une forme de persécution au sens de l'art. 1, par A, ch. 2 de la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés (ci-après : la convention de 1951) qui conduit à l'octroi du statut de réfugié. L'art. 60 par. 1, 2^{ème} phrase exige aussi que les États prennent les mesures nécessaires pour que la violence fondée sur le genre soit reconnue comme une forme de préjudice grave donnant lieu à une protection complémentaire/subsidiaire qui se fonde sur d'autres garanties du droit international, telles que l'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants. Le par. 2 de l'art. 60 requiert des États qu'ils adoptent une interprétation de la Convention de 1951 qui soit sensible au genre et qu'ils prévoient la possibilité d'octroyer le statut de réfugié en présence d'une crainte de persécution fondée sur la race, la nationalité, la religion ou l'appartenance à un groupe social ou les opinions politiques. Finalement, l'art. 60 par. 3 de la Convention exige notamment des États qu'ils développent des procédures d'accueil et d'asile sensibles au genre (par exemple, des logements séparés pour les femmes et les hommes célibataires ou des toilettes séparées), des services de soutien dispensant aux demandeurs d'asile une assistance sensible au genre et qui répondent à leurs besoins particuliers.

Avis

Ces différentes obligations sont respectées par le droit positif suisse. En effet, en Suisse, la violence fondée sur le genre est assimilée à une persécution en raison de l'appartenance à un groupe social déterminé (voir, l'art. 3 al. 1 de la loi fédérale sur l'asile (LAsi)). En outre, l'art. 3 CEDH s'applique en matière d'asile. Conformément à l'art. 3 al. 2, 2^{ème} phrase de la LAsi, « il y a lieu de tenir compte des motifs de fuite spécifiques aux femmes dans tous les aspects qui caractérisent la persécution »²⁹. Finalement, la Suisse a mis sur pied des procédures

²⁷ Notons qu'afin d'uniformiser la pratique de l'octroi d'une autorisation de séjour en cas de dissolution de la famille, l'ODM a précisé les critères dans une directive. Cf. les Directives et commentaires, domaines des étrangers (Directives LEtr), Berne octobre 2013 (actualisée le 7 décembre 2015) et Rapport national dans la procédure de l'Examen périodique universel de la Suisse de 2012, par. 15.

²⁸ Cf. art. 1 al. 3 lit. d de l'arrêté fédéral portant approbation de la Convention du Conseil de l'Europe du 11 mai 2011 sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul) « La Suisse se réserve le droit de n'appliquer qu'en partie l'art. 59 et art. 78 par. 2, convention) ».

²⁹ Cf. l'avant-projet et rapport explicatif du Département fédéral de justice et police sur la Convention d'Istanbul, Berne juin 2015, p. 73.

d'asile et d'accueil sensibles au genre, tel qu'il ressort notamment de l'Ordonnance du DFJP relative à l'exploitation des logements de la Confédération dans le domaine de l'asile.

En matière de non-refoulement, l'art. 61 de la Convention demande en particulier aux États de prendre les mesures nécessaires pour que les victimes de violence à l'égard des femmes qui nécessitent une protection ne soient pas refoulées vers un pays où leur vie serait en péril et dans lequel elles pourraient être victimes de torture ou de peines ou traitements inhumains ou dégradants.

Avis

Cette exigence est largement respectée par le droit suisse (art. 33 Convention de 1951, art. 3 CEDH, art. 25 al. 3 Cst. féd. et art. 5 LAsi). En effet, l'interdiction de refouler un(e) étranger/ère vers un Etat où il/elle risque de subir de la torture ou des traitements inhumains ou dégradants est de nature absolue, tant au niveau international que sur le plan du droit suisse.

5. Coopération internationale et protection des données (art. 62 à 65 Convention)

Aux articles 62 à 64, la Convention impose aux États parties plusieurs obligations dans le domaine de la coopération internationale. Premièrement, il s'agit de l'obligation générale de prévenir, de combattre, de poursuivre, de protéger et d'assister les victimes de violences, ainsi que celle d'exécuter les jugements étrangers dans les domaines couverts par la Convention (art. 62 Convention). Deuxièmement, les Etats doivent s'entraider pour prévenir, protéger ou poursuivre la commission de l'une des infractions prévues par la Convention (art. 63 et 64 convention). Finalement, aux termes de l'art. 65 de la Convention, les États doivent assurer la protection des données à caractère personnel.

Avis

En ce qui concerne ces différentes exigences, le droit suisse y répond de manière satisfaisante. En effet, la coopération internationale, tant en matière pénale que civile, la transmission d'informations ainsi que la protection des données personnelles sont assurées en Suisse par différents instruments qui correspondent aux exigences de la Convention (notamment par la loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale (ci-après : EIMP), par la loi fédérale sur le droit international privé (ci-après : LDIP), par la Convention concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (ci-après : la Convention de Lugano), par la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, ainsi que par la loi fédérale sur la protection des données (ci-après : LPD)).

6. Le mécanisme de suivi (art. 66 à 70 Convention)

La Convention instaure un mécanisme de suivi, destiné à assurer la surveillance de la mise en œuvre de la Convention par les Etats parties. De plus, elle institue deux organes de contrôle : un groupe d'experts indépendants en charge de l'évaluation de la mise en œuvre nationale de la Convention, le *GREVIO* (un groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des

femmes et la violence domestique), ainsi qu'une instance politique, le Comité des Parties. La Convention institue un mécanisme de contrôle par le biais des rapports étatiques (art. 68 Convention).

Avis

Tel qu'il ressort de la Convention, le mécanisme de contrôle de l'application de la Convention, institué par cette dernière, est similaire aux mécanismes de suivi d'ores et déjà prévus par d'autres traités relatifs aux droits de l'homme auxquels la Suisse a adhéré, non seulement au niveau du Conseil de l'Europe, mais aussi au sein de l'Organisation des Nations Unies. Par conséquent, rien ne s'oppose à ce que la Suisse ratifie la Convention sur ce point.

III. Conclusions finales

Il ressort de l'examen de la conformité du droit suisse aux exigences de la Convention d'Istanbul que celui-ci répond d'ores et déjà pour l'essentiel aux obligations énoncées dans ladite Convention. A part quelques points problématiques qui ont déjà été soulevés plus haut, il n'est pas nécessaire de modifier le droit manière de manière conséquente en vue de la ratification. Dès lors, rien ne s'oppose, à notre sens, à la ratification par la Suisse de cette Convention.



**UNIVERSITÉ
DE GENÈVE**

FACULTÉ DE DROIT

LA DOYENNE

Par courrier électronique

anita.marfurt@bj.admin.ch

Département de justice et police DFJP
Domaine de direction Droit pénal
international

3003 BERN

Le 26 janvier 2016/CC/pr

Procédure de consultation relative à la convention du Conseil de l'Europe du 11 mai 2011 sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (convention d'Istanbul).

Madame,

Pour faire suite au courrier du 14 octobre 2015 de notre Conseillère fédérale, Mme Simonetta Sommaruga, nous vous informons que la Faculté de droit n'a pas de remarques particulières à faire au sujet de la convention mentionnée sous rubrique.

Veuillez croire, Madame, à l'expression de notre considération distinguée.


Christine Chappuis

Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt vom 11. Mai 2011 (Istanbul-Konvention)

Vernehmlassungsantwort der Stiftung Zukunft CH

Winterthur, 4. Dezember 2015

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga

Im Interesse des gesellschaftlichen Friedens in der Schweiz und eines versöhnlichen Verhältnisses zwischen den Geschlechtern lehnt die Stiftung Zukunft CH den Bundesbeschluss über die Genehmigung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) prinzipiell ab.

Es ist zweifellos ein ehrenwertes und wichtiges Ziel, Frauen und Mädchen umfassend vor jeglicher Form von Gewalt zu schützen. Die zur Ratifizierung vorgelegte Konvention ist aber unserer Meinung nach nicht geeignet, den Schutz von Frauen und Mädchen in der Schweiz zu verbessern. Einerseits besteht, wie auch der Bericht des Bundesrats festhält, in der Schweiz kaum Handlungsbedarf, um den Schutzstandard zu gewährleisten, den die Konvention vorsieht: „Die Schweiz genügt den Anforderungen der Konvention.“ Allfällige noch bestehende Lücken (z.B. zum besseren Schutz von Frauen in Familien mit Migrationshintergrund) sollten unserer Meinung nach mit gezielten Massnahmen angegangen werden. Und andererseits – und hier liegt das eigentliche Problem – verfolgt die Konvention auch hochgradig ideologische Ziele. Die Konvention ist einer radikal gender-feministischen Agenda verpflichtet, welche höchstens dazu geeignet ist, das friedliche Zusammenleben von Frauen und Männern in der Schweiz ernsthaft in Frage zu stellen.

Wir möchten Sie also dringend bitten, auf die Umsetzung dieser Konvention zu verzichten und folgende Punkte zu bedenken:

Kulturmarxismus als Fundament

Wie schon in der Präambel¹ der Konvention deutlich wird, liegt dem Abkommen die feministische Gender-Ideologie zu Grunde. Diese negiert wider alle wissenschaftliche Erkenntnis² die in der Natur grundgelegten Unterschiede zwischen Mann und Frau und erklärt die daraus resultierenden unterschiedlichen Präferenzen zu sozial konstruierten diskriminierenden Ungleichheiten. Der Konvention liegt folglich nicht der Gewaltbegriff des Alltagsverständnisses, sondern derjenige des radikalen Feminismus zugrunde. Es ist klar die Tendenz zu erkennen, alle Geschlechtsunterschiede zu machtbestimmten gesellschaftlichen Konstruktionen zu erklären, die es als Diskriminierungen und Formen von Gewalt gegen Frauen zu erkennen und zu beseitigen gilt.

Gewalt gegen Frauen habe „strukturellen Charakter“ und sei einer der entscheidenden „sozialen Mechanismen, durch den Frauen in eine untergeordnete Position gegenüber Männern gezwungen werden“, heisst es etwa in der Präambel. Gewalt gegen Frauen stelle

¹„(...) in Anerkennung der Tatsache, dass Gewalt gegen Frauen der Ausdruck historisch gewachsener ungleicher Machtverhältnisse zwischen Frauen und Männern ist, die zur Beherrschung und Diskriminierung der Frau durch den Mann und zur Verhinderung der vollständigen Gleichstellung der Frau geführt haben; in Anerkennung der Tatsache, dass Gewalt gegen Frauen als geschlechtsspezifische Gewalt strukturellen Charakter hat, sowie der Tatsache, dass Gewalt gegen Frauen einer der entscheidenden sozialen Mechanismen ist, durch den Frauen in eine untergeordnete Position gegenüber Männern gezwungen werden.“

² Vgl. Doris Bischof-Köhler, *Von Natur aus anders*, Kohlhammer 2006.

sowohl „die Ursache als auch die Folge ungleicher Machtverhältnisse dar, die auf zwischen Männern und Frauen wahrgenommenen Unterschieden beruhen und zur Unterordnung der Frau in öffentlichen und privaten Bereichen führen“ (Erläuternder Bericht, Ziffer 44). Ohne zwischen Natur und historisch gewachsenen Unterschieden (und Diskriminierungen) zu unterscheiden, bringt die Konvention pauschal alle Unterschiede zwischen Mann und Frau mit Macht und Gewalt in Verbindung. Das ist radikaler Kulturmarxismus, der sich mit der Idee eines freien Lebens in einem liberalen Rechtsstaat grundsätzlich nicht verträgt. Dass sich nämlich unterschiedliche Vorlieben der Geschlechter z.B. bezüglich Berufswahlverhalten oder Beteiligung am Erwerbsleben mit zunehmendem Wohlstand (und der damit verbundenen Zunahme an Wahlmöglichkeiten) noch deutlicher zeigen können, ist hinlänglich belegt.³

Die Gender-Ideologie zeigt sich auch in den Begriffsbestimmungen der Konvention (Art. 3): „Gewalt gegen Frauen“ wird dort definiert als eine „Menschenrechtsverletzung und Diskriminierung der Frau“. Sie meint alle „Handlungen geschlechtsspezifischer Gewalt“, wobei Geschlecht „die gesellschaftlich geprägten Rollen, Verhaltensweisen, Tätigkeiten und Merkmale, die eine bestimmte Gesellschaft als für Frauen und Männer angemessen ansieht“, bezeichnet.

Feministische Gesellschaftsmerziehung auf Staatskosten

Zur Prävention von Gewalt sieht die Konvention folglich Massnahmen vor, „um Veränderungen von sozialen und kulturellen Verhaltensmustern von Frauen und Männern mit dem Ziel zu bewirken, Vorurteile, Bräuche, Traditionen und alle sonstigen Vorgehensweisen, die auf der Vorstellung der Unterlegenheit der Frau oder auf Rollenzuweisungen für Frauen und Männern beruhen, zu beseitigen.“ (Art. 12)

Regelmässige „Kampagnen und Programme zur Bewusstseinsbildung auf allen Ebenen“ sollen dazu dienen, „in der breiten Öffentlichkeit das Bewusstsein und das Verständnis für die unterschiedlichen Erscheinungsformen (...) von Gewalt“ zu verbessern (Art. 13). Nach Artikel 14 ist die „Aufhebung von Rollenzuweisungen“ auch „in die offiziellen Lehrpläne auf allen Ebenen des Bildungssystems aufzunehmen“.

Die Unterzeichnerstaaten sind ferner verpflichtet, die nötigen finanziellen und personellen Mittel zur Umsetzung der Konvention bereitzustellen, eng mit den relevanten Nichtregierungsorganisationen (also mit gender-feministischen Gruppierungen) zusammenzuarbeiten und deren Aktivitäten auch finanziell zu unterstützen (Art. 8 u. 9). Ferner sollen zur Koordinierung aller Massnahmen eine oder mehrere offizielle Stellen geschaffen werden, welche für die Umsetzung der Konvention zuständig sind (Art. 10). Die Einhaltung der Konvention durch die Unterzeichnerstaaten soll ferner durch eine internationale Expertenkommission (GREVIO) überwacht werden, die auch Eiluntersuchungen vor Ort durchführen kann (Art. 66).

³ Eine Studie des NFP60 zeigt, dass von 6'000 Schweizer Jugendlichen weniger als 1 Prozent einen geschlechtsuntypischen Beruf gewählt hat. Dass geschlechtersensible Erziehung dieses Verhältnis kaum verändern kann, zeigt das Beispiel des Gender-Vorzeigelandes Norwegen, das mit 32 Prozent einen weniger hohen Frauenanteil in den Studienrichtungen Naturwissenschaften, Mathematik und Information aufzuweisen hat als etwa die Türkei (39 Prozent) oder Portugal (50): http://www.nfp60.ch/SiteCollectionDocuments/Projekte/nfp60_projekte_maihofer_zusammenfassung_projektergebnisse_lang.pdf [10.02.2015]; <http://www.bmfsfj.de/doku/Publikationen/genderreport/01-Redaktion/PDFAnlagen/gesamtdokument.property%3Dpdf,bereich%3Dgenderreport,sprache%3Dde,wb%3Dtrue.pdf> [10.02.2015]. Die Erwerbsquote von Frauen ist in der Schweiz mit 77,6 Prozent im OECD-Vergleich zwar sehr hoch. Im Unterschied zu anderen westlichen Ländern arbeiten Frauen hierzulande aber oft nur Teilzeit. Forscher bringen diese Fakten mit dem hohen Wohlstand in der Schweiz in Verbindung, welcher die Wahlmöglichkeiten für Frauen vergrössert: <http://altewebsite.i-daf.org/453-0-Wochen-10-11-2012.html> [10.02.2015].

Die durch die Konvention vorgesehen Massnahmen stellen eine ernste Gefahr für den liberalen Rechtsstaat, die Meinungsfreiheit, die elterlichen Erziehungsrechte, die Religionsfreiheit sowie die Souveränität der Schweiz dar.

„Wirtschaftliche Gewalt“: Rechtsmissbrauch vorprogrammiert

In Anbetracht dessen, dass für die Konvention prinzipiell jede faktische Ungleichheit zwischen den Geschlechtern als Gewalt gegen Frauen geahndet werden kann, wächst die Gefahr des Rechtsmissbrauchs. „Gewalt“ könne körperlicher, sexueller, aber auch psychischer oder wirtschaftlicher Art sein (Art. 3). Was z.B. mit „wirtschaftlicher Gewalt“ gemeint sein soll, wird nicht erläutert. Für eine Konvention, welche die Frau „strukturell“ und somit permanent in der Opferrolle sieht, ist die Gefahr einer ausufernden Interpretation nicht von der Hand zu weisen. Damit verbunden laufen Gesetzgebung und Rechtsprechung Gefahr, sich unter dem Druck politischer Korrektheit von einer sachgeleiteten Praxis zu entfernen und einem ideologischen Krieg zwischen den Geschlechtern Vorschub zu leisten.

Geradezu totalitär mutet Artikel 4 der Konvention an, in dem es heisst: „Besondere Massnahmen, die zur Verhütung von geschlechtsspezifischer Gewalt und zum Schutz von Frauen vor Gewalt erforderlich sind, gelten nicht als Diskriminierung im Sinne dieses Übereinkommens.“ Damit immunisiert sich die Konvention selbst gegen den begründeten Vorwurf der Diskriminierung und beugt der „Gefahr“ vor, gegen die gender-feministische Agenda ins Feld geführt zu werden. Denn dass z.B. die Einführung von Frauenquoten eine Diskriminierung von Männern darstellt, ist nicht von der Hand zu weisen. Andererseits droht auf lange Sicht gerade auch Frauen selbst Diskriminierung durch die Istanbul-Konvention. Denn die Konvention ist ein weiterer Meilenstein zur Schaffung einer (kommunistischen) Gesellschaft, in der die vollberufstätige Frau die Norm ist und in der folglich die Mutter kaum mehr eine echte Wahl haben dürfte zwischen Kind und Erwerbsarbeit. Das wäre dann tatsächlich eine strukturelle Diskriminierung.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Überlegungen.

Freundliche Grüsse

Beatrice Gall-Vollrath
Geschäftsführerin Stiftung Zukunft CH

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Frau Simonetta Sommaruga
Bundesrätin
3003 Bern

Mail: anita.marfurt@bj.admin.ch

Zürich, 29. Januar 2016

Vernehmlassung zur Genehmigung des Übereinkommens des Europarats zur
Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Ge-
walt (Istanbul-Konvention)

Geschätzte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zum Entwurf einer Botschaft zur Ratifikation des eingangs erwähnten Übereinkommens zuhanden der Eidgenössischen Räte Stellung nehmen zu können. Wir begrüssen die geplante Ratifikation der Schweiz ausdrücklich.

Zwangsheirat.ch ist eine Fachstelle, die sich gegen Zwangsbeziehungen engagiert. Weitere Informationen finden Sie im Abschluss. Insofern ist es uns ein Anliegen, im Rahmen dieser Vernehmlassung einen *spezi-
fischen Fokus auf das Phänomen der Zwangsheiraten* (u.a. Art. 32, 37 der Konvention) in der Schweiz zu legen.

Wir begrüssen den geplanten Beitritt der Schweiz zum ersten europäischen verbindlichen Rechtsinstrument zur Gewalt gegen Frauen (und Männer), weil die Istanbul-Konvention zum Ausdruck bringt, dass die Gewalt gegen Frauen eine Form der Diskriminierung und eine Menschenrechtsverletzung (Art. 3 bst. a Istanbul-Konvention) sei, die nicht nur strafrechtlich, sondern neben weiteren gesetzgeberischen Massnahmen (vgl. Kap. V der Konvention) auch präventiv (Kap. III der Konvention) und schützend und unterstützend (Kap. IV der Konvention) behandelt werden sollte. Im Set der verschiedenen Massnahmen sind insbesondere die Wichtigkeit und Unabdingbarkeit der präventiven Arbeit (z.B. Aus- und Weiterbildung der Berufspersonen) und Opferschutzmassnahmen hervorhebenswert.

Anregung 1: Kriminalisierung ist nur eine Begleitmassnahme

Betroffene von Zwangsheirat bewegen sich mit strafrechtlichen Vorgehen im Promillebereich. Deshalb sollten weitere rechtliche Massnahmen und solche im Bereich Prävention und Sensibilisierung bis hin zu Schutz in den Vordergrund gerückt werden.

Fundstelle: Kriminalisierung Art. 37, Prävention Kap. III der Konvention

Begründung:

Die Sensibilisierungstätigkeit sollte aus unserer Perspektive über den Rahmen der etablierten und spezifisch auf Frauen zugeschnittenen Angebote zu Schutz und Prävention hinausgehen (siehe Anregung 5). Beispielsweise verliessen von den von uns behandelten Fällen zwar ca. 19% der Betroffenen – zumindest vorübergehend – ihr Zuhause. Davon wurden jedoch lediglich 1.6% an eine Schutzeinrichtung (wie etwa ein Frauenhaus) verwiesen. Die anderen fanden eine private Lösung für die (vorübergehende) Unterbringung. Auch wenden sich von Zwangsheirat Betroffene zumeist in erster Linie an Personen aus ihrer nahen Umgebung (vicinity), an sogenannte „Verbündete“ wie den Freundeskreis, KollegInnen, NachbarInnen, usw. und an Berufspersonen in ihrem Umfeld, wie Arbeitgebende, AusbilderInnen oder Lehrpersonen. Diesbezüglich bietet sich eine entsprechend breite Sensibilisierung etwa im Schulkontext, in Berufsschulen, Lehrbetrieben, aber auch bei Gesundheitsfachpersonen in Spitälern und Arztpraxen an. Rechtliche Schutzmassnahmen, zum Beispiel Art. 50 Abs. 2 AuG, haben in der Praxis einen schweren Stand. Sogar zum Beispiel gerichtlich festgestellte Zwangsheiraten werden von Behörden nicht akzeptiert (NZZ am Sonntag, 5. Juli 2015). Es wird auch häusliche Gewalt und Zwangsheirat gleich behandelt, wodurch leider als Kriterien für ein Bleiberecht von häuslicher Gewalt wie Intensität und Wiederholung [sic] bei einem Zwangsheiratsfall anzuwenden versucht wurden. Das erschwert nicht nur die Beratungspraxis, sondern auch den Schutz der Betroffenen. Schutzmassnahmen sollten ohne grössere Hürden gewährleistet werden können.

Anregung 2: Meldepflicht in Melderecht umwandeln

Die Meldepflicht schafft hier ein doppeltes Hindernis: Betroffene wagen es nicht, sich Behörden anzunähern, weil sie eine Meldung und rechtliche Schritte gegenüber ihren Eltern fürchten. Dies bekommen auch Beratungsstellen zu spüren. Die Meldepflicht hemmt Betroffene und erschwert auch die Zusammenarbeit zwischen Beratungsstellen und Behörden. Dies gilt es in der Umsetzung der Konvention mit zu berücksichtigen.

Fundstelle: Art. 28 der Konvention

Begründung:

Grundsätzlich deckt die Schweiz mit den rechtlichen Grundlagen die Anforderungen der Istanbul-Konvention ab; namentlich auch mit der Strafnorm Art. 181a StGB den Art. 37 Abs. 1 der Istanbul-Konvention. An dieser Stelle weisen wir indes darauf hin, dass insbesondere die strafrechtliche Verfolgung in der Umsetzung doch ein Spannungsfeld öffnet:

Auf der einen Seite steht die Verpflichtung staatlichen Handelns - Due Diligence oder Sorgfaltspflicht - und auch die Ahndung der Tatpersonen. Auf der anderen Seite findet sich die Tatsache, dass viele Betroffene sich zwar aus den Zwangssituationen befreien wollen, aber explizit keine (straf-)rechtliche Bewältigungsstrategie wählen. So legen Betroffene und ihr Umfeld in der Praxis Wert darauf, dass Beratungsstellen und Institutionen zur Verfügung stehen, die der Schweigepflicht gemäss Art. 11 OHG unterstehen, um zu vermeiden, dass durch eine Meldepflicht automatisch ein Verfahren zumeist über die Staatsanwaltschaft eröffnet werden muss.

In unserer über zehnjährigen Beratungspraxis haben wir zahlreiche Fälle von Zwangsheiraten begleitet; nur in etwa 1 Prozent der Fälle wurde von den Betroffenen ein rechtliches Vorgehen gewählt. Dasselbe Bild zeigt sich bei der Forced Marriage Unit FMU in Grossbritannien, wo 2014 auf 1'200 Beratungen eine strafrechtliche Verfolgung kam.

Die Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsbehörden und auch sonstigen Behörden und Beratungsstellen wird mit der im Zusammenhang mit den Gesetzesmassnahmen gegen Zwangsheirat eingeführten Meldepflicht erschwert. Die staatliche Sorgfaltspflicht oder due diligence, die einen gewissen Fokus auf Tat und Täterschaft legt, steht hier der opferzentrierten und vertrauensbindenden Schweigepflicht von Fach- und Beratungsstellen gegenüber. Soll die Dunkelziffer von Zwangsheiratsbetroffenen effektiv gesenkt und der Zugang zu Betroffenen effektiv aufrechterhalten werden können, dann ist unabdingbar, im Sinne der Opferschutzmassnahmen das Geheimhaltungsinteresse i.S.v. Art. 173 Abs. 1 lit. d StPO bei einem Strafverfahren hoch zu gewichten. Kann dies den Betroffenen nicht zugesichert werden, droht von Beginn weg, dass sich Betroffene schlicht gar nicht mehr melden, was dem Willen des Gesetzgebers nicht entspricht.

Dieser Forderung entspricht auch Art. 28 der Istanbul-Konvention, der keine Pflicht zur Meldung, sondern ein Melderecht zum Ausdruck bringt. In dieser Hinsicht fordern wir dazu auf, die neu eingeführte explizite Anzeigepflicht bei Zwangsverheiratungen gerade für Zivilstandsbehörden (vgl. Art. 43a Abs. 3bis ZGB i.V.m. Art. 71 Abs. 5 letzter Satz ZStV) nochmals zu überprüfen. Insbesondere ist hier zu

erwähnen, dass die Meldepflicht bei Zwangsheirat in der Vernehmlassung von 2009 zum Bundesgesetz über Massnahmen gegen Zwangsheiraten nicht enthalten und nachträglich vom Gesetzgeber eingefügt wurde.

Die Zurückhaltung und Bemerkungen aus dem Vorentwurf und Erläuternden Bericht (2015) zum Art. 37 Abs. 2 Istanbul-Konvention sind aus oben genannten Gründen zum Spannungsfeld nachvollziehbar, aber das Bewusstsein für solche Fälle sollte unter Berufsgruppen gestärkt werden. Im Sinne der Situation der Betroffenen sollte hier eine sachdienliche und pragmatische Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Behörden und Fach- und Beratungsstellen (NGO's) möglich sein. In unserer Erfahrung wurden bei einer guten Vernetzung mit zuständigen Stellen in Fällen von Zwangsheirat alternative Lösungen ohne Meldung möglich. Diese Möglichkeiten sollten nicht durch eine starke Betonung der Meldepflicht beschnitten werden.

Hemmungen, sich aufgrund der Meldepflicht bei Fachstellen zu melden, sind auch in vielen Fällen bei Minderjährigen gross. Gemäss Studie des Bundes zu Zwangsheirat (Neubauer und Dahinden 2012: 43,44) handelt es sich bei fast einem Drittel der Betroffenen oder Bedrohten von Zwangsheirat, die sich an eine Beratungsstelle gewandt haben oder bei ihnen gemeldet wurden, um Minderjährige. In unserer Beratungspraxis äussert im Schnittpunkt von Meldepflicht und Minderjährigkeit jede dritte minderjährige Person grosse Angst, dass die Eltern bezüglich des weiteren Vorgehens sofort informiert werden.

Anregung 3: Out-Placement bzw. Verschleppung der Betroffenen muss in der Schweiz bekämpft werden

Ferien-Zwangsverheiratungen werden häufiger mit „Lock“-Methoden durchgeführt. In der Tat besteht aus unserer Sicht eine Rechtslücke in dieser Frage. Es braucht Massnahmen wie ein adäquates Rückkehrrecht für Betroffene in die Schweiz.

Fundstelle: Art. 37 Abs. 2 der Konvention (siehe „gelockt wird“)

Begründung:

In unserer Beratungspraxis erfahren wir häufig von Out-Placement, wie wir es nennen und in Deutschland als Verschleppung bezeichnet wird (siehe: <https://verschleppung.papatya.org/>), oft im Kontext einer damit verbundenen Zwangsverheiratung im Herkunftsland. Der von uns gewählte Begriff Out-Placement bezeichnet nicht nur den Akt der Verschleppung an sich, sondern lehnt sich an der weitverbreiteten Tatsache an, dass die Betroffenen unter Obhut und strenger Kontrolle von Familienangehörigen im Ausland zurückgelassen werden. Die Betroffe-

nen, die in der Schweiz aufgewachsen sind, verfügen dort über keinerlei soziale und potenziell unterstützende Netzwerke. Zurzeit verlieren ausländische Staatangehörige ihre Aufenthaltsbewilligung und damit das Rückkehrrecht, wenn sie sich mehr als 6 Monate kontinuierlich ohne Abmeldung im Ausland aufhalten (gemäss Art. 61 Abs. 2 AuG bei Kurzaufenthaltsbewilligung 3 Monate, 6 Monate bei Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung). Genau dies kann den Betroffenen beim Out-Placement geschehen, wenn ihnen Pass und Geld abgenommen und Kontaktmöglichkeiten und Rückreise verhindert werden. In der Politik wurden die geforderten 5 Jahre Rückkehrrecht abgelehnt. Deutschland hingegen kennt in diesem Bereich seit April 2011 ein erweitertes Rückkehrrecht. Im Fall, dass jemand an der Rückkehr gehindert wird, erlischt der Aufenthaltstitel nicht, und der oder die Betroffene kann 3 Monate nach Wegfall der Zwangssituation und innerhalb zehn Jahren nach Ausreise einen Antrag für eine Aufenthaltserlaubnis stellen. In der Schweiz gibt es eine Härtefallregelung (Art. 30 Abs. 1 bst. b und bst. k AuG i.V.m. Art. 31 VZAE), die auch in Fällen von Zwangsheiraten zur Anwendung gelangen kann. Aber es erwies sich in der Praxis äusserst schwierig.

Bei Zwangsheirat kommen zahlreiche Druckmittel zur Anwendung, von emotionaler Erpressung über starke Kontrolle und u.a. Stalking – siehe nachfolgend – bis hin zu sozialer Ächtung, was auch bei Fällen von Out-Placement eine wichtige Rolle spielen kann. Explizite häusliche oder sexuelle Gewalt sind dagegen eher selten. Der Art. 181a StGB setzt Nötigung als objektives Tatbestandsmerkmal voraus, woraus sich die Frage ableiten lässt, ob Androhungen der Familienmitglieder mit Selbstmord oder den nahenden Tod anderer Familienmitglieder, die sich im Herkunftsland befinden, als Formen von Gewalt oder andere Beschränkung als relevante Einschränkung der Handlungsfreiheit gelten. Solche Fälle und Formen der „Nötigung“ kommen im Kontext von Zwangsheirat häufig vor. Es bleibt unklar, ob Äusserungen der Familienmitglieder „ich werde Selbstmord begehen, wenn du die Ehe nicht eingehst“ ein rechtswidriges Mittel im Sinne der Rechtssprechung und eine rechtswidrige Nötigung darstellt. Daher erachten wir den Absatz 2 des Art. 37 als wichtig für das nationale Recht und die Rechtspraxis. Zu diesem Artikel 37 der Istanbul-Konvention ist kein Vorbehalt vorgesehen, was wir unterstützen.

Anregung 4: Erweitern der Definition auf breite Täterschaft

Bei der Täterschaft verlangen verschiedene Kreise im Rahmen der Istanbul-Konvention einen eigenen Straftatbestand zu Stalking. Auch hier gilt es aus der Perspektive der von Zwangsheirat-Betroffenen wegzukommen von einer engen, auf Intim-(Ex-)Partner zugeschnittenen Definition. Stalking kann als Druckmittel in Fällen von Zwangsheirat auch von beiden Elternteilen und von Geschwistern angewandt werden.

Fundstelle: Art. 34 Nachstellung (Stalking)

Begründung:

Von Seiten der Fachstelle und aus dem Blickwinkel des Umgangs mit Zwangsheirat sollte Stalking erweitert werden. Bei Zwangsheirat und im Kontext von Zwangsbeziehungen (etwa bei einem Liebesverbot, wenn ein Freund oder Freundin nicht den Normen der Familie/Gemeinschaft entspricht, z.B. nicht dieselbe ethnische oder religiöse Herkunft bzw. Zugehörigkeit hat, siehe Endogamie-Normen, Exogamie-Verbot), hat die Ausübung von Druck (bzw. auch allfälliges Stalking) meist eine erweiterte Urhebererschaft und geht von einer verflochtenen Täterschaft aus mehreren Personen aus (entangled perpetration). Aus unserer Beratungserfahrung zeigt sich, dass die von den Betroffenen als HaupttäterInnen wahrgenommen Personen sowohl Eltern (in 47% der Fälle), als auch Geschwister (in 39% der Fälle, Brüder und Schwestern gleichermaßen) oder weitere enge Familienmitglieder (z.B. Onkel und Tanten, Grosseltern) sind. Diesbezüglich ist die Sensibilisierung betreffend Stalking im Zusammenhang mit Zwangsheirat zu erweitern; als Urhebererschaft wird in der Definition von Stalking bisher insbesondere von (Ex-)PartnerInnen bzw. IntimpartnerInnen gesprochen. Diesbezüglich scheint aus unserer Perspektive eine erweiterte Definition wichtiger als die Schaffung eines eigenen Straftatbestands. Dies meint insbesondere, dass diesbezüglich im Bereich Prävention die Sensibilisierung verstärkt wird. Auch die Betonung der männlichen Täterschaft ((Ex-)Partner) scheint in diesem Kontext unzureichend. Die Wahrnehmung der HaupttäterInnenschaft aus der Perspektive der von Zwangsheirat Betroffenen beinhaltet vor allem Eltern und Brüder wie Schwestern, ist also geschlechterindifferent. Nur bezüglich der Ausübung von physischer Gewalt ist die Vergeschlechtlichung geschlechterdifferenz, diese Formen von Gewalt werden eher von männlichen Familienmitgliedern, bzw. Väter oder Onkel ausgeübt, in selteneren Fällen auch von Brüdern. Diesbezüglich sind also auch familiäre Druckausübung, sowohl intergenerationelle als auch intragenerationelle, Rechnung zu tragen. In einem aktuellen Fall aus dem Kanton Bern wird eine Betroffene insbesondere vom Bruder kontrolliert, der ihr Mobiltelefon ausspioniert. Auf diese Weise wurde er auf eine Beziehung der Betroffenen aufmerksam, und verriet seine Schwester an die Eltern. Die media-

le Dimension von Stalking muss hier also ebenfalls betont werden und verdient unserer Meinung nach in Anbetracht von zumeist jungen, digital vernetzten Betroffenen besondere Hervorhebung.

Anregung 5: Erweiterung auf Männer

Bezugnehmend auf die Fokussierung auf Frauen als Opfer von häuslicher Gewalt, sollte die „Täter-Opfer-Geschlechter-Dichotomie“ beim Thema Zwangsheirat aufgelöst werden. Auch Männer können Opfer oder Frauen Täterinnen sein. Auch sind bei Zwangsverheiratungen zu 50 Prozent potenziell auch Männer betroffen, schliesslich handelt es sich bei Zwangsheiraten immer um heterosexuelle Heiraten.

Fundstelle: Präambel „auch Männer Opfer häuslicher Gewalt sein können“

Begründung:

Wie bereits im vorgängigen Abschnitt beschrieben, ist die zwangsausübende TäterInnenschaft nicht einfach nur männlich. Das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) bezieht sich explizit auf Gewalt gegen Frauen und Mädchen. Bei Zwangsheirat sind jedoch potenziell zur Hälfte auch Männer betroffen. Schliesslich ist jede Zwangsheirat eine heterosexuelle Heirat. Auch Männer können unter starken familiären, gemeinschaftlichen und gesellschaftlichen Zwängen leiden, und sie können in diesem Sinne Opfer des patriarchalischen Systems werden (patriarchalische „Selbstgeisselung“). Die Meldequote ist angesichts dessen bei Männern relativ tief. Auch verfügen Männer bei einer Zwangsverheiratung, bzw. in einer Zwangsehe über mehr Ressourcen und Handlungsspielräume als Frauen. Allerdings weist die Statistik der Forced Marriage Unit in Grossbritannien für 2014 doch 21% männliche Betroffene aus, und auch bei der Fachstelle Zwangsheirat sind bei 18% der insgesamt Meldungen Männer betroffen. Im Kontext von Zwangsheirat sind Männer also nicht einfach Täter, sondern auch Opfer. Auch sind Frauen (siehe Abschnitt zu Stalking) nicht nur Opfer, sondern ebenfalls Täterinnen. Die Bundesstudie zu Zwangsheiraten in der Schweiz (Neubauer & Dahinden 2012: 104) nennt Männer als eine der drei eruierten Zielgruppen für spezifische Massnahmen, nebst Minderjährigen und ZwangsverursacherInnen oder TäterInnen. In diesen Bereichen ist eine breite Sensibilisierung wichtig. Bei Männern bezüglich der Ansprache der (potenziell) Direktbetroffenen als auch im Kontext von Elternarbeit potenziell Zwangsverursachende. Ebenso gilt es, hinsichtlich der Betroffenheit von Männern Fach- und Beratungsstellen, Berufspersonen und Behörden zu sensibilisieren. Nebst potenzieller direkter Betroffenheit sind Männer bei Zwangsheirat oft auch

Mitbetroffene. Etwa bei den oft im Kontext von Zwangsheirat vorkommenden Liebesverbot als ein nicht akzeptierter Liebespartner von Betroffenen. Oft sind hier auch Angehörige der Mehrheitsgesellschaft ohne Migrationshintergrund involviert. Im institutionellen Bereich sind auch bezüglich minderjährigen Betroffenen vermehrt Sensibilisierungsmassnahmen zu leisten. Nebst Zwangsheirat betrifft dies hier auch Zwangsverlobungen. Oft werden HeiratspartnerInnen Jahre vor der Heirat als Minderjährige einander versprochen. Auch hier sind Männer hälftig potenziell betroffen.

Wir freuen uns, wenn Sie unsere Anliegen im weiteren Prozess berücksichtigen können.

Für weitere Informationen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Anu Sivaganesan

Präsidentin Verein Migration & Menschenrechte

Kontakt: contact@migration.org

Adresse: Migration & Menschenrechte, 8000 Zürich

Über uns:

Als Fachstelle engagieren wir uns gegen Zwangsheiraten und gegen Zwangsbeziehungen. Wir sind als Kooperationspartner des Bundes aktiv; seit April 2015 bieten wir im Rahmen der Phase II des Bundesprogramms Bekämpfung Zwangsheiraten in der Funktion eines „Kompetenzzentrums“ überregionale Beratungen und Coaching an. Ausdruck der mehrjährigen spezialisierten Erfahrungen ist beispielsweise die Tatsache, dass wir per heutigen Datum 29.1.2016 in bisher insgesamt 1'137 Fällen beraten haben. Trägerschaft ist der Verein Migration & Menschenrechte.



KONFERENZ DER KANTONALEN **POLIZEIKOMMANDANTEN**

Le Président

EJPD
Bundesamt für Justiz
Bundesrain 20
3003 Bern

par mail:
sibyll.walter@bj.admin.ch
anita.marfurt@bj.admin.ch

Berne, le 26 janvier 2016

Consultations sur la loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes de violence et sur la Convention d'Istanbul **Prise de position de la CCPCS**

Madame la Conseillère fédérale
Mesdames et Messieurs

De manière générale, la CCPCS peut saluer les efforts de la Confédération en vue du renforcement de la législation traitant de la protection des victimes de violence, ce qui va dans le même sens que les mesures entreprises par les cantons dans leur sphère de compétence. Sur les modifications légales en tant que telles, voici les remarques que la CCPCS a à formuler.

1. ad article 28b, al. 3bis, CC (nouveau)

Cette nouvelle disposition nous paraît essentielle. En effet, jusqu'à ce jour, dans certains cantons, lorsque la Police cantonale procède à une expulsion immédiate du logement de l'auteur de violences, elle doit légalement transmettre le rapport y relatif au tribunal civil, afin de permettre à ce dernier de confirmer ou d'infirmer la mesure de police. Il n'est ensuite pas toujours aisé d'obtenir la décision judiciaire en retour. Celle-ci revêt cependant un intérêt particulier pour les services de police, lesquels doivent pouvoir savoir si l'auteur est bien sous le coup d'une mesure d'expulsion et intervenir au besoin à son encontre en cas de demande de la victime ou d'un tiers.

Cette communication de la décision judiciaire à la police devrait en outre valoir qu'elle soit prise suite à une expulsion immédiate (cf. article 28b, alinéa 4 CC) ou plus généralement suite à la procédure diligentée par le juge civil en application de l'article 28b, alinéa 2 CC. Enfin, il nous paraît également nécessaire de pouvoir avoir connaissance des décisions judiciaires autres que celles ayant trait à l'expulsion du logement commun, à savoir celles visées par l'article 28b, ali-

néa 1 CC (interdiction de fréquenter certains lieux, interdiction de prendre contact avec la victime, interdiction de l'approcher, etc.).

2. *Ad article 28b, al. 4, 2e phrase (nouveau)*

Cette disposition correspond à ce qui est déjà entrepris en pratique dans la formation des services de police, tant en ce qui concerne la formation initiale que continue. Elle paraît donc assoir ce qui existe depuis plusieurs années.

Ceci dit, ce paragraphe est l'occasion pour nous de réitérer le fait que de nombreux efforts sont déjà déployés par les services de police pour combattre la violence domestique, dont on rappelle qu'elle constitue une tâche parmi toutes les nombreuses autres tâches qui sont dévolues dans la lutte générale contre la criminalité. En conséquence, il ne paraît pas envisageable pour les polices cantonales de renforcer davantage la formation des policiers sur ce plan, dont nous estimons qu'elle est déjà très détaillée en comparaison au temps qui est consacré à d'autres domaines d'activité judiciaire et de prévention. Par ailleurs, les polices cantonales participent régulièrement à des commissions et groupes de travail liés à la violence domestique et l'on ne peut pas, nous semble-t-il, exiger que cette participation se développe et augmente à l'infini, puisqu'encore une fois la violence domestique ne constitue qu'un seul pan de l'intervention policière.

3. *Ad article 28c (nouveau)*

Sur le principe, la CCPCS salue cette nouvelle possibilité technique, qui correspond à ce qui est déjà entrepris dans plusieurs pays d'Europe et permet de contrôler les mesures d'éloignement prises par l'autorité judiciaire civile.

Cela étant, compte tenu également de l'expérience acquise par les quelques polices cantonales chargées depuis plusieurs années de mettre en oeuvre la surveillance électronique mobile induite par les dispositions de procédure pénale en tant que mesure de substitution à la détention provisoire ou à la détention pour des motifs de sûreté, la CCPCS doit avouer son scepticisme – du moins temporaire – quant à la mise en oeuvre d'une telle mesure dans un délai rapproché.

En effet, en raison de contraintes techniques et opérationnelles, notamment liées à la localisation par GPS du prévenu, le développement d'un tel outil risque de prendre encore un peu de temps, tant au niveau pénal que civil, afin d'être utilisable et parfaitement sécurisé. Il est donc illusoire de penser que dès l'entrée en vigueur de l'article 28c CC, les cantons seront aptes à proposer une telle mesure de surveillance.

En outre, il paraît impensable d'exiger de chaque canton qu'il puisse mettre en oeuvre une surveillance permanente de l'auteur de violences muni d'un bracelet électronique. Cette surveillance ne doit servir qu'à la poursuite ultérieure des éventuelles violations d'interdiction de contact ou de périmètre, mais il ne peut pas y avoir de suivi permanent en temps réel.

Enfin, s'agissant du projet d'article en lui-même, la CCPCS a deux remarques à formuler:

- al. 1 : selon ce qui est prévu, l'appareil électronique doit être en mesure de localiser à tout moment l'auteur de la violence afin de s'assurer du respect de l'interdiction. En effet, d'un point de vue technique, les interdictions de périmètre fixées par le juge civil dans sa décision

seront retranscrites au sein des coordonnées GPS de l'appareil électronique et toute tentative de l'auteur de violence de franchir les limites posées par l'interdiction donnera lieu au déclenchement de l'alarme (ou alerte) de cet appareil auprès d'une centrale. Ainsi, un franchissement de périmètre ne voudra pas forcément signifier que la victime se trouve au même moment sur les lieux. En d'autres termes, l'auteur aura beau franchir le périmètre, il ne trouvera pas forcément la victime à cet endroit. Or ce qui importe avant tout pour un service d'intervention d'urgence comme la police est que l'on puisse s'assurer que la victime se trouve en sécurité. En conséquence, l'utilisation d'un appareil de surveillance électronique, pour qu'il s'avère efficace, impose nécessairement que la victime accepte également de se trouver sous surveillance électronique. Il est en effet nécessaire que l'on puisse établir techniquement la position de la victime en même temps que celle de l'auteur, car celui-ci peut tout à fait décider de la suivre dans un endroit qui n'aurait pas été défini comme un périmètre interdit. Le but de l'intervention de la police sur le terrain doit donc tendre à mettre en sécurité la victime avant l'interpellation-même de l'auteur. L'utilisation par la victime d'un appareil électronique de localisation est d'ailleurs fréquente dans les autres pays européens, notamment l'Espagne, qui dispose d'une relativement longue expérience dans le domaine;

- al. 3 (les cantons désignent le service chargé d'exécuter la mesure et règlent la procédure): sans anticiper l'application cantonale de cette mesure, si les services de police, notamment au travers de leur centrale d'urgence et de leurs patrouilles d'intervention, contribueront de façon certaine à l'application concrète de la mesure de surveillance par la mise en sécurité de la victime et l'appréhension de l'auteur, il n'est en revanche pas envisageable que la police assume le travail technique de maintenance et de suivi « administratif » de cette mesure. Il s'agira de désigner un service – organe privé ou public – pour assurer la mise en place de l'appareil électronique sur l'auteur et son suivi régulier.

4. *Ad Article 55a, alinéa 2, lettre f CP (accroissement ou diminution des risques d'une nouvelle agression)*

Un tel critère semble un peu trop subjectif s'il ne peut reposer sur l'évaluation objective et détaillée d'autres critères. Nous n'entendons pas nous substituer à l'avis des autorités judiciaires sur ce point mais cette lettre nous paraîtrait devoir être supprimée ou reformulée.

5. *Ad Article 55a, alinéa 3, lettre a CP (idem article 46b, alinéa 3, lettre a CPM)*

La mention selon laquelle le prévenu a été condamné par un jugement entré en force pour un acte punissable contre la vie et l'intégrité corporelle, etc. ne suffit-elle pas, sans référence à l'inscription au Casier judiciaire?

Enfin, en lien avec les modifications légales prévoyant un renforcement des mesures de protection des victimes, la CCPCS souhaite de prendre en compte la violence dans un sens plus large, sans se limiter trop à la violence domestique. A titre d'exemple, il aurait été selon nous opportun de saisir ici l'opportunité de renforcer les mesures de protection à l'égard des policiers ou



KONFERENZ DER KANTONALEN **POLIZEIKOMMANDANTEN**

de tout autre membre d'une autorité qui, dans le cadre de son travail, est confronté à la violence.

La CCPCS renonce à se prononcer sur la Convention d'Istanbul.

En vous remerciant de la bienveillante attention que vous porterez à ces remarques, je vous prie d'agréer, Madame la Conseillère, l'expression de ma considération distinguée.

Le Président de la CCPCS

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Dr. Stefan Blättler', is written over the printed name.

Dr. Stefan Blättler



Öffentliches Personal Schweiz
Impiegati del settore pubblico Svizzera
Employés du secteur public Suisse

Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationales Strafrecht
3003 Bern

Baden, 27. Oktober 2015

**Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt
gegen Frauen und häuslicher Gewalt; Vernehmlassungsverfahren**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen bestens für die Zusendung der Einladung zur Vernehmlassung. Wir haben das Material geprüft und festgestellt, dass keine Belange betroffen sind, auf die wir im Rahmen unserer Statuten zur Interessenwahrung unserer Mitglieder reagieren müssten.

Wir erlauben uns deshalb, auf eine Teilnahme zu verzichten. Für die uns gewährte Möglichkeit, uns zum Entwurf äussern zu können, danken wir Ihnen.

Freundliche Grüsse
Öffentliches Personal Schweiz

Sandra Wittich



INSTITUT SUISSE DE POLICE
ISTITUTO SVIZZERO DI POLIZIA
SWISS POLICE INSTITUTE
SCHWEIZERISCHES POLIZEI-INSTITUT

Avenue du Vignoble 3
Case postale 146
CH-2009 Neuchâtel
Tél. 032 723 81 00
www.institut-police.ch
isp@ne.ch

Schweizerische Eidgenossenschaft
Eidg. Justiz- und Polizeidep. EJPD

3003 Bern

E-Mail: anita.marfurt@bj.admin.ch

Neuchâtel, 30. Oktober 2015
31.1/PV/cp

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

Vernehmlassungsverfahren

Sehr geehrte Frau Marfurt

Wir danken für die Möglichkeit, an der Vernehmlassung teilzunehmen. Mangels direkter Betroffenheit verzichtet das Schweizerische Polizei-Institut jedoch auf eine Meinungsäusserung.

Freundliche Grüsse

Schweizerisches Polizei-Institut

Pius Valier
Direktor

Brief ohne Unterschrift