



Bern, 18. Oktober 2019

Analyse der Situation von Flüchtlingsfrauen

Analyse der Situation von Frauen und Mädchen aus dem Asylbereich in den Bundesasylzentren und in den Kollektivunterkünften der Kantone

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des Postulates 16.3407, Feri, vom 9. Juni 2016

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	2
Zusammenfassung.....	3
Abkürzungsverzeichnis	4
1 Einleitung	5
1.1 Inhalt des Postulats und Berichtsredaktion.....	5
1.2 Neuerungen in den Bundesstrukturen seit Neustrukturierung des Asylbereichs	6
2 Begriffsdefinitionen und Opferschutz	7
2.1 Begriffsdefinitionen.....	7
2.2 Handlungsbedarf im Bereich des Opferschutzes bei Straftaten im Ausland	8
3 Unterbringung und Betreuung von Frauen und Mädchen aus dem Asylbereich in den Bundesasylzentren	9
3.1 Gendersensible Unterbringung	9
3.2 Betreuung und Beschäftigung.....	10
3.3 Gesundheitsversorgung	11
3.4 Schulung und Sensibilisierung von Mitarbeitenden	12
4 Opfer sexueller Gewalt und Ausbeutung in den Bundesasylzentren	14
4.1 Identifikation von Opfern sexueller Gewalt oder Ausbeutung.....	14
4.2 Information und Unterstützung für Gesuchstellende	15
4.3 Definieren von Prozessen und Datenerfassung	16
5 Unterbringung und Betreuung von Frauen und Mädchen aus dem Asylbereich in den Kollektivunterkünften der Kantone	18
5.1 Gendersensible Unterbringung	18
5.2 Betreuung in den Unterkünften	18
5.3 Schulung und Sensibilisierung von Mitarbeitenden	19
5.4 Interkulturelles Dolmetschen.....	19
5.5 Fazit und möglicher Handlungsbedarf im Bereich der Unterbringung und Betreuung von asylsuchenden Frauen und Mädchen in den Kantonen	20
6 Opfer sexueller Gewalt und Ausbeutung in Kollektivunterkünften der Kantone.....	21
6.1 Identifikation von Opfern sexueller Gewalt oder Ausbeutung.....	21
6.2 Zugang zu spezialisierten Angeboten der Opferhilfe.....	21
6.3 Fazit und möglicher Handlungsbedarf beim Thema Identifikation und Zugang zu spezialisierten Angeboten	22
7 Schlussfolgerungen.....	23

Zusammenfassung

Am 9. Juni 2016 reichte Nationalrätin Yvonne Feri das Postulat 16.3407 «Analyse der Situation von Flüchtlingsfrauen» ein. Das Postulat verlangt einerseits eine Prüfung der Betreuung, Behandlung und Unterstützung von Frauen und Mädchen aus dem Asylbereich in der Schweiz, die Opfer sexueller Gewalt und Ausbeutung geworden sind. Andererseits stellt es die Frage nach eventuellem Handlungsbedarf in der generellen Unterbringung und Betreuung von asylsuchenden Frauen und Mädchen. Dabei sind die Fragen nicht auf die Situation in den Bundesstrukturen beschränkt, sondern betreffen alle Arten von Unterkünften und Angeboten im Asylbereich, respektive auch solche der Kantone.

Das Staatssekretariat für Migration (SEM) wurde mit der Analyse der Sachlage auf Bundesebene beauftragt. Da die Fragen der Postulantin sich nicht auf die Situation in den Bundesstrukturen beschränken, sondern alle Arten von Unterkünften und Angeboten im Asylbereich betreffen, namentlich auch solche der Kantone, hat die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) sich an den Arbeiten des SEM beteiligt und eine Analyse der Situation in den Kollektivunterkünften der Kantone ausgearbeitet. Die Resultate dieser detaillierten Abklärungen zur Situation auf Stufe Bund sowie jene in den Kantonen werden in einem separaten Amtsbericht des SEM dargelegt. Der vorliegende Bundesratsbericht gibt deshalb ausschliesslich Auskunft über die allgemeine Beurteilung der Situation von Frauen und Mädchen in den Bundesasylzentren (BAZ) und in den Kollektivunterkünften der Kantone. Detailliertere Angaben sind in dem vom SEM unter Mitwirkung der SODK sowie weiterer bundesinterner und -externer Stellen erarbeiteten Amtsbericht enthalten.

Hinsichtlich der Situation auf Bundesebene wurde in einigen Punkten Handlungsbedarf identifiziert. Die BAZ haben bereits während der Erstellung dieses Berichts in den Jahren 2018 und 2019 hinsichtlich der frauenspezifischen Unterbringung und Betreuung, sowie Geschlechtersensibilität diverse Massnahmen umsetzen können. Insbesondere die Beschleunigung der Asylverfahren aufgrund der Asylgesetzrevision per März 2019 bot eine Chance für Infrastruktur- und Prozessanpassungen und wurde für die Umsetzung der im Postulat 16.3407 formulierten Anliegen genutzt. Dennoch haben die involvierten Stellen des Bundes im Rahmen der Erstellung dieses Berichts weitergehenden Handlungsbedarf erkannt und beschlossen, geeignete Massnahmen zu ergreifen.

Auf Kantonsebene wurde insbesondere in den Bereichen Umsetzung einer geschlechtersensiblen Unterbringung, Sensibilisierung der Mitarbeitenden und Information von Gewaltbetroffenen in den kantonalen Zentren sowie im Bereich Opferidentifikation und Zugang zu spezialisierten Angeboten Verbesserungs- resp. Handlungsbedarf erkannt. In den fachtechnischen Gremien der Kantone, wie bspw. in der Kontaktgruppe der kantonalen Asylkoordinatorinnen und -koordinatoren (KASY), werden diese Themen regelmässig diskutiert und bestehen diesbezüglich Bestrebungen zur verstärkten kantonsübergreifenden Zusammenarbeit.

Abkürzungsverzeichnis

AOZ	Asyl Organisation Zürich
AsylG	Asylgesetz; SR 142.31
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BAZ	Bundesasylzentrum
BEKO	Betriebskonzept Unterbringung (in Kraft seit 1. März 2019)
Betriebsverordnung	Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen; SR 142.311.23
BesoZ	Besondere Zentren
BWIS	Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit; SR 120
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EVZ	Empfangs- und Verfahrenszentrum
FGM	Female Genital Mutilation (weibliche Genitalverstümmelung)
KASY	Kontaktgruppe der kantonalen Asylkoordinatorinnen und -koordinatoren
KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherung; SR 832.10
KVV	Verordnung über die Krankenversicherung; SR 832.102
LGBTIQ	Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, Intersex, Queer/Questioning
MEI	Medizinische Eintrittsinformation
MEK	Medizinische Erstkonsultation
NGO	Non-Governmental Organization (Nichtregierungsorganisation)
OHG	Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz; OHG; SR 312.5)
OKP	Obligatorische Krankenpflegeversicherung
ORS	ORS Service AG
SEM	Staatssekretariat für Migration
SKMR	Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch; SR 311
VSB	Verordnung über das Sicherheitswesen in Bundesverantwortung; SR 120.72

1 Einleitung

1.1 Inhalt des Postulats und Berichtsredaktion

Anlässlich der jährlich im November stattfindenden «16 Tage gegen Gewalt an Frauen» machte Nationalrätin Yvonne Feri 2015 auf den Umstand aufmerksam, dass viele asylsuchende Frauen und Mädchen auf ihren Fluchtrouten und bei ihrer Ankunft in Europa zahlreichen Gewaltrisiken ausgesetzt sind. Vor diesem Hintergrund forderte sie die Schaffung einer objektiven Grundlage, um die Betreuung und den Schutz von Frauen und Mädchen aus dem Asylbereich in der Schweiz zu analysieren und allfälligen Handlungsbedarf aufzuzeigen. Am 9. Juni 2016 reichte Nationalrätin Yvonne Feri deshalb das Postulat 16.3407 «Analyse der Situation von Flüchtlingsfrauen» mit folgendem Wortlaut ein:

«Flüchtlingsfrauen sind besonders sexueller Gewalt und Ausbeutung ausgesetzt, und zwar nicht nur im Krisengebiet, aus dem sie fliehen, sondern auch während der Flucht und sogar im Land, in dem sie Asyl beantragen. In diesem Kontext stehen die folgenden zwei Problembereiche:

- 1. Es stellt sich die Frage, wie gezielt die Betreuung, Behandlung und Unterstützung von Flüchtlingsfrauen, die Opfer von sexueller Gewalt und Ausbeutung geworden sind, in der Schweiz ist. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob es nicht sinnvoll wäre, wenn diese Opfer auch auf die Unterstützung der Opferberatungsstellen zählen könnten. Heute ist dies nicht der Fall, weil Artikel 3 des Opferhilfegesetzes diese Unterstützung nur für Tatbestände in der Schweiz vorsieht.*
- 2. Es stellt sich die Frage, ob auch Handlungsbedarf bei der Unterbringung von asylsuchenden Frauen und Mädchen besteht und ob diese angemessen betreut und vor Übergriffen in der Schweiz genügend geschützt werden. Es stellt sich dabei insbesondere die Frage, ob ausreichende Qualitätsrichtlinien und gendersensible Massnahmen zur Unterbringung von asylsuchenden Frauen und Mädchen, wie beispielsweise separate Unterkünfte für alleinstehende Frauen und Familien oder Schulung von Betreuenden, bestehen.*

Vor diesem Hintergrund bitte ich den Bundesrat, in einem Bericht zu analysieren, wie die aktuelle Betreuungssituation aussieht und ob Handlungsbedarf besteht.»

Der Bundesrat hat das Postulat zur Annahme empfohlen und zeigte sich bereit, die geforderte Analyse vorzunehmen. Der Nationalrat hat das Postulat am 15. März 2017 angenommen. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) wurde entsprechend mit der Analyse der Situation auf Bundesebene beauftragt. Die Fragen der Postulantin sind jedoch nicht auf die Situation in den Bundesstrukturen beschränkt, sondern betreffen alle Arten von Unterkünften und Angeboten im Asylbereich, namentlich auch solche der Kantone. Entsprechend hat die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) sich an den Arbeiten des SEM beteiligt und eine Analyse der Situation in den Kollektivunterkünften der Kantone ausgearbeitet. Dafür hat sie das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) beauftragt. Die Resultate dieser detaillierten Abklärungen zur Situation auf Stufe Bund sowie in den Kantonen sind in einem separaten Amtsbericht des SEM dargelegt, welcher unter Mitwirkung nicht nur der SODK sondern auch weiterer bundesinterner und –externer Stellen erstellt wurde. Der vorliegende Bundesratsbericht gibt deshalb ausschliesslich Auskunft über die allgemeine Beurteilung der Situation von Frauen und Mädchen in den Bundesasylzentren und in den Kollektivunterkünften der Kantone und verweist für detailliertere Angaben auf den erwähnten Amtsbericht des SEM.

1.2 Neuerungen in den Bundesstrukturen seit Neustrukturierung des Asylbereichs

Die per 1. März 2019 in Kraft getretene Asylgesetzrevision hatte eine Neustrukturierung des gesamten Asylbereichs zur Folge. Bisher hatte der Bund sechs Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ) betrieben; es waren dies die Zentren in Altstätten, Basel, Bern, Chiasso, Kreuzlingen und Vallorbe. Hinzu kam der Testbetrieb Zürich und der Pilotbetrieb Westschweiz, in welchen die beschleunigten Verfahren getestet wurden, die mit dem revidierten Asylgesetz umgesetzt worden sind. Ausserdem existierte eine schwankende Anzahl temporärer Bundesunterkünfte in Anlagen der Armee oder des Zivilschutzes, deren Betrieb den jeweiligen EVZ unterstand. Ebenso war der Bund zuständig für die Flughafenverfahren und die Unterkünfte in den Transitzone der Flughäfen Genf und Zürich.

Mit der Asylgesetzrevision entstanden per 1. März 2019 sechs Asylverfahrensregionen: Es sind dies die Regionen Bern, Nordwestschweiz, Ostschweiz, Tessin und Zentralschweiz, Westschweiz sowie Zürich. Die dort durchgeführten beschleunigten Verfahren wurden davor bereits im Test- und Pilotbetrieb erfolgreich angewendet. In den Asylverfahrensregionen entstanden dafür jeweils bis zu vier dauerhafte Bundesasylzentren (BAZ), davon jeweils eines mit Verfahrensfunktion. In diesen werden Asylgesuche eingereicht, geprüft und entschieden. Die Gesuchstellenden im beschleunigten Verfahren verbleiben für die gesamte Dauer ihres Asylverfahrens in den Zentren des Bundes. Sind zusätzliche Abklärungen notwendig, werden die Gesuchstellenden im Rahmen des erweiterten Verfahrens an die Kantone überwiesen. Um das gesamte Asylverfahren während des Aufenthalts in den BAZ abschliessen zu können, wurde die maximale Aufenthaltsdauer für Asylsuchende in den BAZ von 90 auf 140 Tage erhöht. In BAZ ohne Verfahrensfunktion werden jene Personen untergebracht, deren Verfahren unter das Dublin-Abkommen fallen oder welche aus der Schweiz weggewiesen wurden. Diese werden grundsätzlich nicht in die Kantone transferiert, ausser eine Wegweisung lässt sich nicht in den vorgesehenen 140 Tagen vollziehen. Mit den neuen Asylverfahren steht allen Gesuchstellenden während ihres Verfahrens eine kostenlose Rechtsberatung und -vertretung zur Verfügung.

Neu sind auch die sogenannten Besonderen Zentren (BesoZ), in die jene Asylsuchenden temporär überwiesen werden, die die öffentliche Sicherheit und Ordnung in den BAZ erheblich gefährden oder den normalen Betrieb durch ihr Verhalten stören. Bezüglich des vorliegenden Berichts ist es wichtig festzuhalten, dass Frauen in der Praxis nicht in solche BesoZ verlegt werden.

Mit der Neustrukturierung wurde ein umfassendes «Betriebskonzept Unterbringung» (BEKO) erarbeitet, das am 1. März 2019 für alle Asylregionen verbindlich in Kraft getreten ist. Dies ist das Handbuch für den Betrieb aller Asylunterkünfte des SEM. Es gilt also gleichermassen für alle BAZ und hält die Zielsetzungen und Standards für alle Betriebsabläufe im Bereich der Unterbringung fest. Nicht Teil des BEKO sind sämtliche Vorgehensweisen in den Bereichen Registrierung und Asylverfahren. Neben baulichen und infrastrukturellen Vorgaben sieht das BEKO grundsätzliche Bestimmungen zu sämtlichen die Betreuung von asylsuchenden Personen in den BAZ betreffenden Themen vor. Die Entwicklung des BEKO während der Zeit der Bearbeitung des Postulats 16.3407 bot eine besondere Chance, da gewonnene Erkenntnisse betreffend das Verbesserungspotential in Bezug auf die Betreuung und Unterbringung von Frauen und Mädchen aus dem Asylbereich direkt in die erste Version des BEKO eingebracht werden konnten.

Die Zuständigkeiten und Prozesse in den BAZ sind wie folgt definiert: Das SEM ist zuständig für den Betrieb der BAZ, die Asylverfahren und die Zusammenarbeit mit den externen Dienstleistern. Es kann nach Art. 24b Abs. 1 des Asylgesetzes (AsylG; SR 142.31) Dritte mit Aufgaben zur Sicherstellung des Betriebs der Zentren des Bundes beauftragen. In den Zentren der West- und Nordwestschweiz, sowie in Bern wird die Betreuung aktuell durch die Organisation ORS wahrgenommen, in Zentren in der Ostschweiz, in Zürich, im Tessin und in der Zentralschweiz durch die Asyl-Organisation Zürich (AOZ). Aufgaben der Betreuungsdienstleister umfassen die Aufnahme und die Grundversorgung in den Bereichen Unterbringung, Verpflegung, Hygiene, Gesundheit und Bekleidung der Gesuchstellenden. Gestützt auf

Art. 22 Abs. 2 und Art. 23 Abs. 2 des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS; SR 120) in Verbindung mit Art. 3 der Verordnung über das Sicherheitswesen in Bundesverantwortung (VSB; SR 120.72) kann das SEM für Schutzaufgaben private Schutzdienste einsetzen. Zur Gewährleistung der Sicherheit in den BAZ bestehen Rahmenverträge mit verschiedenen Sicherheitspartnern. Für die Sicherheit innerhalb der Zentren sind aktuell namentlich die Firmen Securitas und Abacon zuständig. Die Sicherheitsfirmen sind verantwortlich für den Betrieb der Logen der jeweiligen Unterkünfte. Ebenso sind sie zuständig für die Gewährleistung von Ruhe, Ordnung und Sicherheit in den Unterkünften und der Gelände rund um die Unterkünfte.

2 Begriffsdefinitionen und Opferschutz

2.1 Begriffsdefinitionen

Der im Postulatstext genannte Begriff **«Flüchtlingsfrauen»** bezieht sich im vorliegenden Bundesratsbericht auf alle Frauen und Mädchen aus dem Asylbereich, die sich in den Asylstrukturen des Bundes befinden. Das heisst, es handelt sich um asylsuchende oder mit einem negativen Asylentscheid belegte Frauen und Mädchen, solange diese in den Strukturen des Bundes untergebracht sind.

«Sexuelle Gewalt und Ausbeutung» bezeichnet im Bundesratsbericht zum Einen Akte sexueller Gewalt gegen Frauen und Mädchen. Es kann sich aber auch um physische oder psychische Gewaltakte handeln, die sich in sexueller Hinsicht auswirken. Dazu gehören namentlich die nachfolgend aufgelisteten Straftatbestände des Schweizerischen Strafgesetzbuchs (StGB; SR 311):

- Vergewaltigung (Art. 190 StGB)
- Sexuelle Nötigung (Art. 189 StGB)
- Sexuelle Handlungen mit Minderjährigen (Art. 187 StGB)
- Sexuelle Handlungen mit Abhängigen (Art. 188 StGB)
- Schändung (Art. 191 StGB)
- Sexuelle Handlungen mit Anstaltspfleglingen, Gefangenen, Beschuldigten (Art. 192 StGB)
- Sexuelle Belästigung (Art. 198 StGB)
- Ausnützung der Notlage (Art. 193 StGB)
- Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung (Art. 182 StGB)
- Genitalverstümmelung (Female Genital Mutilation, FGM) (Art. 124 StGB)
- Zwangsheirat (Art. 181a StGB)
- Zwangsabtreibung (Art. 118 Abs. 2 StGB)
- Exhibitionismus (Art. 194 StGB)
- Pornografie (Art. 197 StGB)
- Androhung der oben aufgelisteten Gewaltakte (Art. 180 StGB)

In der Analyse werden auch Tathandlungen berücksichtigt, die (noch) nicht zur Anzeige kamen und solche, die sich im Rahmen von häuslicher Gewalt ereigneten, sofern sie die sexuelle Integrität beeinträchtigen (z.B. Vergewaltigung oder sexuelle Nötigung).

Mit dem Begriff **«geschlechtersensible Unterbringung»** ist im vorliegenden Bericht gemäss internationalen Standards die Forderung nach dem Einbezug der spezifischen Bedürfnisse von Frauen und Mädchen gemeint. Im Kontext der Asylunterbringung bedeutet dies einerseits die aktive Ergreifung von Massnahmen zur Prävention von gegen Frauen und Mädchen gerichtete Gewalt. Andererseits beinhaltet geschlechtersensible Unterbringung auch eine angemessene Beratung und Betreuung, die die spezifischen Bedürfnisse von Frauen und Mädchen im Asylbereich berücksichtigt. Drittens gehören zu einer geschlechtersensiblen Unterbringung auch Massnahmen zur Förderung der Chancengleichheit (bspw. frauenfreundliche Beschäftigungsprogramme).

2.2 Handlungsbedarf im Bereich des Opferschutzes bei Straftaten im Ausland

Das Postulat fordert den Bundesrat u.a. auf darzulegen, ob die kantonalen Opferberatungsstellen auch Frauen und Mädchen aus dem Asylbereich unterstützen sollen, die Opfer einer Straftat im Ausland geworden sind. Diese Frage stellt sich, da Flüchtlingsfrauen, die im Ausland eine Straftat erlitten haben, in der Regel im Zeitpunkt der Straftat nicht über einen Schweizer Wohnsitz verfügen und ihnen somit kein Anspruch auf Opferhilfeleistungen nach dem Opferhilfegesetz (OHG; SR 312.5) zusteht. Der Amtsbericht zeigt einerseits auf, aus welchen Gründen eine Ausweitung des Anwendungsbereiches des OHG keine geeignete Lösung darstellt und eine Revision des OHG somit nicht angezeigt ist. Andererseits wird aufgezeigt, dass Bedarf nach Lösungen ausserhalb des OHG besteht. So muss in geeigneten interdisziplinären Gremien nach pragmatischen Lösungen gesucht werden, damit gewaltbetroffenen Frauen und Mädchen mit Bleiberecht in der Schweiz der Zugang zu jenen Unterstützungsleistungen gewährt werden kann, die für ihre Genesung unabdingbar sind. Denn nur Frauen, die ihr Trauma einigermaßen verarbeitet oder überwunden haben, sind in der Lage, sich in der Schweiz zu integrieren und dereinst ein selbstbestimmtes Leben in finanzieller Unabhängigkeit zu führen.

3 Unterbringung und Betreuung von Frauen und Mädchen aus dem Asylbereich in den Bundesasylzentren

In diesem Kapitel wird die generelle Unterbringungs- und Betreuungssituation von Frauen und Mädchen aus dem Asylbereich in den BAZ beleuchtet. Dabei werden die Themen gendersensible Unterbringung, Betreuung und Beschäftigung, Gesundheitsversorgung sowie Schulung und Sensibilisierung von Mitarbeitenden angesprochen. Diese Kapitel werden dabei stets in die Unterpunkte Vorgaben, Umsetzung sowie Handlungsbedarf unterteilt (dasselbe gilt für die Unterkapitel in Kapitel 4).

3.1 Gendersensible Unterbringung

Vorgaben zur gendersensiblen Unterbringung

Generelle Bestimmungen zur gendersensiblen Unterbringung von Asylsuchenden enthält die Verordnung des EJPD vom 4. Dezember 2018 über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen («Betriebsverordnung»; SR 142.311.23). Sie wurde im Rahmen der Neustrukturierung des Asylbereichs totalrevidiert und inhaltlich erweitert. Art. 5 Abs. 1 der Betriebsverordnung legt fest, dass die Unterbringung in Schlafräumen geschlechtergetrennt erfolgen muss. Art. 5 Abs. 2 legt überdies fest, dass Familien in Räumlichkeiten unterzubringen sind, die ein funktionierendes Zusammenleben der Familie ermöglichen. Dem Bedürfnis nach Privatsphäre ist nach Möglichkeit Rechnung zu tragen. Ausserdem gibt Art. 5 Abs. 3 der Betriebsverordnung vor, dass den besonderen Bedürfnissen von vulnerablen Personen bei der Unterbringung und Betreuung in den Zentren des Bundes Rechnung zu tragen ist.

Das BEKO ist das Handbuch für den Betrieb der Asylunterkünfte des SEM. Es führt die in der Betriebsverordnung verankerten Standards im Bereich der Unterbringung und Betreuung weiter aus und ist für die BAZ in allen Asylregionen verbindlich. Gemischtgeschlechtliche Schlafräume sind gemäss BEKO nicht zulässig, es sei denn es handelt sich um Familien. Ebenfalls sieht das BEKO vor, dass Schlafräume insbesondere zum Schutz der Privatsphäre im Rahmen der baulichen Möglichkeiten von innen mit einem Drehknopf abschliessbar sein müssen. Auch bezüglich die Sanitäranlagen (geschlechtergetrennt und mit Sichtschutz ausgestattet) macht das BEKO Vorgaben und hält darüber hinaus fest, dass – soweit die räumlichen Ressourcen dies erlauben – Frauen ein separater Aufenthaltsraum zur Verfügung stehen soll. Weiter enthält der Anhang zum BEKO betreffend die frauenspezifischen Bedürfnisse Bestimmungen zur getrennten Unterbringung von allein reisenden Frauen sowie alleinstehenden Frauen mit Kindern. Die vom Bund beauftragten Betreuungsdienstleister AÖZ und ORS verfügen ebenfalls über interne Unterbringungskonzepte, in denen teilweise auch weiterführende Vorgaben und Leitlinien zu geschlechterspezifischer Unterbringung und Betreuung enthalten sind.

Umsetzung der Vorgaben zur gendersensiblen Unterbringung

Die Umsetzung obiger Vorgaben ist in den neuen Bundesasylzentren schon weit fortgeschritten. So gibt es bspw. in keinem BAZ gemischtgeschlechtliche Schlafräume für alleinreisende Frauen und alleinreisende Männer. Die Anforderung der abschliessbaren Schlafräume konnte im Rahmen der Neustrukturierung und der damit neu zu bauenden BAZ berücksichtigt werden. Bereits bestehende BAZ standen hingegen vor der Herausforderung, diese baulichen Massnahmen gemäss Vorgaben des BEKO nachzuholen. Dort ist die Umrüstung entweder im Gange oder diese wurde mittlerweile schon umgesetzt.

Was die geschlechtergetrennten Aufenthaltsräume resp. Etagen betrifft, gibt es solche lediglich in zwei bzw. drei BAZ. Die Toiletten sind in allen BAZ geschlechtergetrennt und es bestehen nur wenige Ausnahmen, wo im Aufenthaltsbereich lediglich eine Toilette vorhanden ist. Darüber hinaus gibt das BEKO

vor, dass auch der Zugang zu den Duschen sicher sein muss und die Duschen mit geeigneten Sichtschutzmassnahmen auszustatten sind. Auch diesbezüglich ist der Grossteil der BAZ auf gutem Weg.

Handlungsbedarf

Gemäss obigen Ausführungen besteht bezüglich geschlechtersensibler Unterbringung von Asylsuchenden, insbesondere bezüglich der Unterbringung von Frauen und Mädchen aus dem Asylbereich, in einigen Bereichen baulicher Verbesserungsbedarf. Dies betrifft die Fragen rund um die Abschliessbarkeit der Schlafräume sowie den Zugang und die Ausgestaltung der Sanitäranlagen. Das SEM hat in seinem Amtsbericht diese Bereiche genauer analysiert und Massnahmen definiert.

3.2 Betreuung und Beschäftigung

Vorgaben zu Betreuung und Beschäftigung

Die Betreuungsdienstleister in den BAZ sind für das Erbringen der Betreuungsaufgaben zuständig. Dazu gehören auch der Zugang zur Gesundheitsversorgung, das Anbieten von Freizeitaktivitäten und Beschäftigungsangeboten sowie die Deckung von Grundbedürfnissen bezüglich Verpflegung, Kleidung und Hygieneartikel.

Die Vorgaben bezüglich der Betreuung und Beschäftigung im BEKO betreffen u.a. das Verhältnis zwischen weiblichen und männlichen Betreuenden, das Anbieten von Freizeit- und Beschäftigungsprogrammen, das Vorliegen eines Gewaltpräventionskonzepts sowie die Betreuung spezifisch von Gewaltopfern. Ebenfalls werden Vorgaben betreffend die Sicherheitsdienstleister gemacht. Der frauenspezifische Anhang des BEKO enthält ergänzende Bestimmungen.

Umsetzung der Vorgaben zu Betreuung und Beschäftigung

Neben den Beschäftigungsprogrammen kümmert sich die Betreuung um ein reichhaltiges Freizeitangebot in den BAZ, das unter anderem Aktivitäten wie Basteln, Handarbeit, Sport und Spiele, Ausflüge, Abendunterhaltung (beispielsweise Filme) und geschlechtergetrennte Bewegungsaktivitäten beinhaltet.

Einige BAZ bieten auch Kinderbetreuung an. Seit März 2019 wird mit der Neustrukturierung des Asylbereichs allen Kindern im Grundschulalter ein interner Grundschulunterricht angeboten, wodurch die Kinder dieser Altersklassen tagsüber beschäftigt sind und für Eltern oder alleinerziehende Mütter gewisse Zeitfenster entstehen, die sie für sich selbst nutzen können.

Die Betreuung von asylsuchenden Frauen und Mädchen wird in allen BAZ im Rahmen des Möglichen sowie auf Anfrage durch weibliche Betreuerinnen wahrgenommen. Weibliches Sicherheitspersonal ist in den BAZ teilweise durchgehend, teilweise nur tagsüber präsent.

Handlungsbedarf

Generell ist ein Betreuungs- und Beschäftigungsansatz anzustreben, der das Selbstwertgefühl von Asylsuchenden und insbesondere von Frauen, die Opfer von sexueller Gewalt oder Ausbeutung geworden sind, fördert. Es ist deshalb sicherzustellen, dass in allen BAZ solche Freizeitaktivitäten auch geschlechtergetrennt angeboten werden, damit die Teilnahmebereitschaft speziell der weiblichen Asylsuchenden gefördert wird. Ein beschäftigungszentrierter Ansatz kann darüber hinaus dazu beitragen, dass sich Opfer von erfahrener Gewalt für gewisse Momente auf andere Aspekte fokussieren können. Das SEM hat in seinem Amtsbericht analysiert, ob die bestehenden Angebote und Ausgestaltungen diesem Bedürfnis Rechnung tragen und Verbesserungsmassnahmen soweit nötig beschlossen.

3.3 Gesundheitsversorgung

Flüchtlingsfrauen unterstehen dem Krankenversicherungspflicht (Art. 3 Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung [KVG; SR 832.10]; Art. 1 Abs. 2 Bst. c der Verordnung vom 27. Juni 1995 über die Krankenversicherung [KVV; SR 832.102]). Die Versicherung endet am Tag, an dem die betreffende Person die Schweiz nachgewiesenermassen verlassen hat (Art. 7 Abs. 5 KVV). Während der Versicherungsdauer haben Flüchtlingsfrauen Anspruch auf Leistungen im Rahmen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP). Sie müssen in den ersten drei Monaten nach Wohnsitznahme oder Geburt bei einer Krankenkasse angemeldet werden (Art. 3 Abs. 1 KVG; vgl. auch weitere besondere Vorschriften betreffend die Krankenversicherung für Asylsuchende in Art. 80 Abs. 3 und Art. 82a AsylG). Personen, die vor Ablauf dieser Anmeldefrist die Schweiz wieder verlassen, werden nicht versichert. Bis zum Abschluss der Krankenversicherung, welche rückwirkend auf den Tag der Einreichung des Asylgesuchs gilt, finanziert das SEM die während dem Aufenthalt der Asylsuchenden in einem BAZ anfallenden Gesundheitskosten. Diese Aufwendungen kann das SEM nach dem Versicherungsabschluss vom betreffenden Krankenversicherer wieder zurückfordern. In diesem Sinne ist im Rahmen der Unterbringung und Betreuung der Zugang zur adäquaten medizinischen Grundversorgung sichergestellt.

Vorgaben und Prozesse der Gesundheitsversorgung

Seit Januar 2018 regelt das neue Gesundheitskonzept die Gesundheitsversorgung in den BAZ. Es beschreibt die Prinzipien der Sicherstellung des Zugangs zur Gesundheitsversorgung und der rechtzeitigen Erkennung, Behandlung und Verhütung von übertragbaren Krankheiten und anderen gesundheitlichen Problemen. Die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen sind im Konzept dargelegt. Für die tägliche Arbeit in den BAZ wurde seitens SEM der Leitfaden Medizinische Abläufe entsprechend angepasst. Zudem sind die Vorgaben ebenfalls im BEKO abgebildet.

In allen BAZ sind vom Betreuungsdienstleister qualifizierte Pflegefachpersonen angestellt. Sie sind die ersten Ansprechpersonen für die Gesuchstellenden bei gesundheitlichen Problemen und führen bei jeder eintreffenden Person – in der Regel innerhalb von 24 Stunden bis spätestens drei Tage nach Eintritt in das BAZ – eine Medizinische Eintrittsinformation (MEI) durch. Die MEI dient dazu, die Gesuchstellenden auf die wichtigsten Gesundheitsthemen aufmerksam zu machen und die Gesundheitsversorgung in der Schweiz und insbesondere den Zugang dazu in den BAZ aufzuzeigen. Nach der MEI wird allen Personen eine Medizinische Erstkonsultation (MEK) angeboten. Diese ist nicht obligatorisch. Dabei werden mittels einem Online-Fragenkatalog systematisch der Gesundheitszustand und Impfstatus der Gesuchstellenden erfasst. Die Fragen umfassen neben der Abfrage von Hinweisen auf übertragbare Krankheiten und von akuten oder vorbestehenden Leiden explizit auch die Abfrage von psychischen Problemen, frauenspezifischen Krankheiten und Schwangerschaft.

Sowohl im Rahmen der MEK, als zu jedem anderen Zeitpunkt, weisen die Pflegefachpersonen die Asylsuchenden bei Hinweisen auf Krankheiten oder bei gesundheitlichen Beschwerden der Partnerärztin oder dem Partnerarzt für die hausärztliche Versorgung zu. Die Pflegefachperson führt eine Triage nach Dringlichkeit und Schweregrad der Beschwerden durch. Die medizinische Grundversorgung wird für die in den BAZ untergebrachten Asylsuchenden dann durch die Partnerärzte und weitere ärztliche Leistungserbringer wahrgenommen.

Zur Sicherstellung der sprachlichen Verständigung im medizinischen Bereich können Pflegefachpersonen und Partnerärztinnen oder Partnerärzte bei Bedarf den sprachregionalen Telefondolmetschdienst oder Dolmetschdienste vor Ort nutzen. Professionelle Dolmetschende vor Ort sollen insbesondere dann beigezogen werden, wenn keine andere Art der Verständigung möglich ist oder es sich um komplexe oder intime Themen handelt.

Umsetzung der Vorgaben zur Gesundheitsversorgung

Das Gesundheitskonzept und die Prozesse der MEI und MEK funktionieren gemäss einer internen Umfrage bei den Pflegefachpersonen sehr gut. In allen BAZ steht weibliches Pflegepersonal zur Verfügung. Dies ermöglicht Frauen, sich insbesondere mit gynäkologischen Problemen oder Beschwerden infolge sexueller Gewalt gleichgeschlechtlichen Personen anzuvertrauen. Die Pflegefachpersonen führen für die Asylsuchenden ein medizinisches Dossier, welches datenschutzkonform aufbewahrt wird. Bei Austritt der Asylsuchenden / des Asylsuchenden wird dieses ebenfalls datenschutzkonform an die mit der vom Kanton benannten Personen weitergeleitet und es wird zusätzlich den Asylsuchenden persönlich ausgehändigt.

Den Pflegefachpersonen in den Zentren und den Partnerärztinnen und Partnerärzten kommt in diesem System der Gesundheitsversorgung eine zentrale Rolle zu. Die Umsetzung der Vorgaben lässt einen gewissen Handlungsspielraum zu, was entscheidend ist, um den Asylsuchenden eine an ihre Situation angepasste Gesundheitsversorgung zukommen zu lassen. Somit orientiert sich die Organisation des Zugangs zur Gesundheitsversorgung und die Zusammenarbeit der Pflegefachpersonen mit Partnerärztinnen und Partnerärzten und Fachstellen im Gesundheitsbereich an den Möglichkeiten und Gegebenheiten vor Ort.

Handlungsbedarf

Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) erarbeitet derzeit ein Konzept zur Evaluation der Gesundheitsversorgung in den BAZ und in den kantonalen Kollektivunterkünften sowie ihrer Wirkung. Gestützt auf dieses Konzept soll ab 2020 eine regelmässige Evaluation stattfinden. Im vom SEM erstellten Amtsbericht wurde dargelegt, dass diese Evaluation den spezifischen Bedürfnissen von Frauen Rechnung tragen muss und welcher weitere Handlungsbedarf bei der Gesundheitsversorgung in den BAZ besteht, bspw. im Bereich der Nutzung von Dolmetschdiensten. Sofern Handlungsbedarf besteht, wurden entsprechende Massnahmen eingeleitet.

3.4 Schulung und Sensibilisierung von Mitarbeitenden

Eine angemessene Schulung aller im BAZ beschäftigten Mitarbeitenden und deren Sensibilisierung auf frauenspezifische Bedürfnisse sind wichtige Instrumente, um eine geschlechtersensible Unterbringung sicherzustellen. Ebenso ist eine umfassende Aus- und Weiterbildung und die Sensibilisierung auf mögliche Anzeichen von Gewaltopfern für eine Opferidentifikation massgeblich.

Vorgaben zu Schulungen

In den Rahmenvereinbarungen mit den Dienstleistern des Bundes werden verschiedene Vorgaben zur Aus- und Weiterbildung des Betreuungspersonals, des Pflegefachpersonals und des Sicherheitspersonals gemacht. Diese betreffen u.a. die Vermittlung grundlegender Kenntnisse des Asylwesens oder die Sensibilisierung für die besondere Situation von Asylsuchenden und deren soziokulturellen Hintergrund.

Auch das BEKO enthält Auflagen betreffend die Schulungsmodule. So sind die Leistungserbringer verpflichtet, spezifisch zur Unterbringung und Betreuung von vulnerablen Personengruppen jährlich Weiterbildungen anzubieten und sie müssen sicherstellen, dass das Betreuungspersonal dank Aus- und Weiterbildungen auf das Erkennen von Asylsuchenden mit besonderen Bedürfnissen sensibilisiert ist. Für Pflegefachpersonen legt das BEKO zudem fest, dass das Personal auch im Bereich frauenspezifische Gesundheitsthemen geschult werden muss, insbesondere hinsichtlich der Themen Familienplanung, Verhütung, Schwangerschaft und Genitalverstümmelung. Gleiches gilt für die Sicherheitsdienstleister: Auch diese müssen über Aus- und Weiterbildungskonzepte verfügen und deren Mitarbeitende müssen auf das Erkennen besonderer Bedürfnisse sensibilisiert werden. Weiter verpflichtet das BEKO alle Asylregionen zur Ausarbeitung eines Gewaltpräventionskonzepts.

Umsetzung der Vorgaben zu Schulungen

Zur geschlechtersensiblen Unterbringung werden von den Unterbringungsdienstleistern regelmässig Schulungen angeboten. Ein auf frauenspezifische Bedürfnisse im Asylkontext eingehendes Schulungsangebot der vom Bund beauftragten Betreuungsdienstleister ist somit vorhanden. Betreffend das von den Asylregionen zu erarbeitenden Gewaltpräventionskonzept besteht ein solches bereits in einer Asylregion.

Handlungsbedarf

Sobald von den entsprechenden Akteuren Schulungsbedarf erkannt wird, wird die Konzipierung und Durchführung von Schulungen diskutiert und wenn nötig durchgeführt. Die Evaluation des Schulungsbedarfs zu frauenspezifischen Themen ist aber eine ständige Aufgabe. Das SEM hat deshalb in seinem Amtsbericht das bestehende Schulungsangebote geprüft und wo nötig Massnahmen getroffen, um die Sensibilisierung auf die besonderen Bedürfnisse von Asylsuchenden und insbesondere auf jene von Frauen im Asylbereich weiter zu fördern. Diese richten sich an die Fachspezialistinnen und Fachspezialisten der Sektionen Partner und Administration in den BAZ, an ausgewählte Mitarbeitende der Leistungserbringer für die Betreuung und Sicherheit sowie an die ärztlichen Leistungserbringer.

4 Opfer sexueller Gewalt und Ausbeutung in den Bundesasylzentren

Das Postulat 16.3407 stellt einerseits die Frage nach der Betreuung und Unterbringung von Frauen und Mädchen aus dem Asylbereich. Andererseits wird im Postulat die Frage nach der Betreuung, Unterstützung und Behandlung von Frauen und Mädchen aus dem Asylbereich in der Schweiz gestellt, die Opfer von sexueller Gewalt oder Ausbeutung geworden sind. Das folgende Kapitel widmet sich dieser zweiten Frage und analysiert Aspekte der Identifikation, Betreuung und Unterstützung von weiblichen Asylsuchenden, die sexuelle Gewalt und Ausbeutung erfahren haben.

4.1 Identifikation von Opfern sexueller Gewalt oder Ausbeutung

Vorgaben zur Opfererkennung und zum Vorgehen nach Opferidentifikation

Das BEKO widmet ein eigenes Kapitel den Grundprinzipien im Bereich Unterbringung. Diese Grundprinzipien fördern eine enge Zusammenarbeit und ein respektvoller Umgang mit Asylsuchenden und können so dazu beitragen, ein Vertrauensverhältnis zu den Gesuchstellenden aufzubauen und zu halten. In den Grundprinzipien wird zudem festgelegt, dass den spezifischen Bedürfnissen besonderer Zielgruppen, darunter auch jener der Frauen, im Rahmen des Möglichen Rechnung zu tragen ist.

Ebenso sieht das BEKO wie oben erwähnt eine systematische Befragung zur Gesundheit vor. So fragt die MEK unter anderem Symptome ab, die auf erfahrene sexuelle Gewalt hinweisen könnten. Die Pflegefachkraft hat gemäss BEKO ein spezielles Augenmerk auf mögliche Anzeichen geschlechtsspezifischer Gewalt in den Konsultationen zu legen und muss die entsprechenden Handlungsmöglichkeiten kennen. Für den Bereich der Gesundheitsversorgung bestehen auch Schulungsvorgaben, da die Sensibilisierung des Betreuungs- und Pflegefachpersonals ein wichtiger Pfeiler für die Opfererkennung ist.

Überdies regelt das BEKO, dass die Betreuung eine Kontaktstelle für Anliegen und Probleme von Asylsuchenden gewährleisten muss. Damit soll auch sichergestellt werden, dass Frauen und Mädchen aus dem Asylbereich die Möglichkeit haben, sich mit ihren Anliegen an weibliche Mitarbeitende der Betreuung zu wenden. Betreffend die Gewaltpräventionskonzepte in den BAZ müssen zuständige Personen und funktionierende Meldeflüsse definiert werden. Überdies bestehen für die Mitarbeitenden des SEM zu den verfahrensrechtlichen Aspekten auch Schulungen und Leitfäden, welche beim Führen von Anhörungen traumatisierter Personen unterstützen.

Umsetzung der Vorgaben zur Opferidentifikation und zum Vorgehen nach Opferidentifikation

Die Erkennung von Opfern sexueller Gewalt oder Ausbeutung ist Aufgabe aller in einem BAZ tätigen Personen. Ein zentrales Instrument ist die zielgruppenspezifische Schulung. Wichtig ist weiter der Aspekt der Ressourcen. Gerade Mitarbeitende der Betreuung, Pflege sowie der Seelsorge müssen Zeit für die Gesuchstellenden zur Verfügung haben, damit sie mit ihnen Gespräche führen oder Anzeichen und Verhaltensweisen erkennen können, die auf eine Opfereigenschaft hindeuten könnten. Ein Vertrauensverhältnis zwischen Betreuenden und Asylsuchenden ist essenziell, damit Frauen und Mädchen, die in ihrem Herkunftsland, auf der Fluchtroute oder in der Schweiz Opfer von sexueller Gewalt oder Ausbeutung geworden sind, sich den Betreuenden und Pflegefachpersonen anvertrauen.

Mangelnde Vertrauensbasis aufgrund der kurzen Aufenthaltsdauer in den BAZ, fehlendes Opferbewusstsein oder die (kulturspezifische) Sensitivität für die Thematik könnten Gründe dafür sein, dass

Opfer nicht oder erst nach einiger Zeit über Erlebtes sprechen. In der Praxis zeigt sich, dass auch der Seelsorge eine wichtige Rolle beim Erkennen von Opfern oder möglichen Opfern sexueller Gewalt zukommt, da Gesuchstellende zu Seelsorgenden ein spezielles Vertrauensverhältnis aufbauen können.

Erfahrungsgemäss werden Anzeichen von sexueller Gewalt oder Ausbeutung oft im Kontext von gesundheitlichen Problemen oder Folgestörungen erkannt. Entsprechend wichtig ist es, im Rahmen der Gesundheitsversorgung auf diese Thematik sensibilisiert zu sein.

Grundsätzlich werden im Kontext der Betreuung und Unterbringung das Vorgehen nach Verdachtsäusserung von Fall zu Fall entschieden sowie Massnahmen gezielt und auf den Einzelfall abgestimmt ergriffen. Bestimmungen, wie in spezifischen Situationen reagiert werden muss, sind nicht vorhanden und auch nicht angezeigt, da jeder Fall andere Charakteristika aufweist und entsprechend unterschiedliche Massnahmen ergriffen werden müssen.

Handlungsbedarf

Wie ausgeführt sind Schulungen eine der besten Möglichkeiten, um eine wirksame Erkennung von Opfern sexueller Gewalt oder Ausbeutung zu fördern und die nötige Sensibilisierung unter dem Personal zu unterstützen. Eine Opfererkennung kann insbesondere im Bereich der Gesundheitsversorgung resp. bei der MEK erfolgen, weshalb der Schulungsaspekt speziell auch dort ansetzen soll. Ebenfalls sind die Schulungen für die SEM-Mitarbeitenden der Sektionen Partner und Administration zu überprüfen und darin auch die Schnittstellen zum Leistungserbringer der Betreuung und den SEM-Asylverfahrenseinheiten zu definieren. Das SEM hat in seinem Amtsbericht deshalb die Umsetzung der bestehenden Vorgaben vertieft und Massnahmen beschlossen, welche die Erkennung von Opfern sexueller Gewalt oder Ausbeutung weiter fördern.

4.2 Information und Unterstützung für Gesuchstellende

Vorgaben zu Information und Unterstützung für Gesuchstellende

Das BEKO sieht ein Konzept zur Informationsvermittlung in den BAZ vor. Dieses Konzept regelt, welche unterbringungs- und verfahrensrelevanten Informationen wann und wie in den BAZ an neu ankommende Asylsuchende vermittelt werden. Einerseits soll das Konzept sicherstellen, dass alle Gesuchstellenden wichtige Informationen betreffend die Asylverfahren, die Hausordnung in den Zentren und das Leben in der Schweiz erhalten. Andererseits soll dadurch gewährleistet werden, dass alle Asylregionen einheitliches Informationsmaterial verwenden.

Alle Gesuchstellenden erhalten beim Ersteintritt in ein BAZ ein Set von identischen Informationen seitens des SEM. Die Informationen liegen nebst den schweizerischen Landessprachen auch in den Sprachen der wichtigsten Herkunftsländer oder -regionen von Asylsuchenden auf.

Umsetzung der Vorgaben zu Information und Unterstützung für Gesuchstellende

Das SEM hat drei Erstinformationsflyer entwickelt, die allen Gesuchstellenden nach ihrem Eintritt in ein BAZ vorgestellt werden. Der erste Flyer enthält wichtige Informationen zum Leben in der Schweiz, zu gesellschaftlichen Konventionen sowie Rechten und Pflichten. Ein weiterer Flyer erläutert die wichtigsten Hausregeln in den BAZ. Der dritte Flyer enthält grundlegende Informationen zum Asylverfahren und zu Rechten und Pflichten der Gesuchstellenden während der Zeit ihres Verfahrens.

Der Erstinformationsflyer zum Leben in der Schweiz enthält wesentliche Regeln des gesellschaftlichen Zusammenlebens in der Schweiz. Beispielsweise wird mit diesem Flyer darüber informiert, dass Frauen und Männer in der Schweiz vor dem Gesetz gleich sind und die gleichen Rechte und Pflichten haben.

Im Zusammenhang mit sexueller Gewalt und Ausbeutung enthält der Informationsflyer die Botschaft, dass sexuelle Belästigung sowie Gewalt in der Schweiz verboten sind. Letzteres beinhaltet auch das Verbot häuslicher Gewalt.

Im zweiten Informationsflyer zum Leben in den BAZ wird unter anderem betont, dass bezüglich Zusammenleben in den BAZ ein respektvoller Umgang gepflegt werden soll und die Hausordnung zu respektieren ist. In diesem Zusammenhang wird betont, dass auch Gewalt innerhalb von Familien, gegen die Partnerin oder den Partner sowie gegen Kinder verboten ist und in solchen Fällen umgehend das Sicherheitspersonal informiert werden muss.

Der dritte Erstinformationsflyer beschreibt das Asylverfahren und erläutert Rechte und Pflichten der Gesuchstellenden. Spezifisch für Frauen enthält der Flyer bezüglich sexueller Gewalt und Ausbeutung die Information, dass bei geltend gemachten Vorbringen zu geschlechtsspezifischer Verfolgung oder Menschenhandel die Anhörungsteams aus gleichgeschlechtlichen Personen zusammengesetzt sind.

Die Partner in den BAZ – namentlich die Sicherheit, Betreuung, Rechtsvertretung und die Rückkehrberatung – haben ihrem Auftrag entsprechend eigene Informationsbedürfnisse und -materialien. Es liegen aus diesem Grund verschiedene Informationen beispielsweise in den Medizinzimmern der Pflegefachkräfte, in Aufenthaltsräumen oder an Informationsstellwänden auf.

Zur Unterstützung und Betreuung von Opfern sexueller Gewalt oder Ausbeutung arbeiten die BAZ vorwiegend mit kantonalen Opferberatungsstellen, mit anderen auf Gewaltopfer spezialisierten Fachstellen und Non-Governmental Organizations (NGO), sowie mit Rechtsberatungsstellen zusammen.

Handlungsbedarf

Aufgrund des Postulats 16.3407 wurden Massnahmen geprüft, um die Informationsvermittlung und Sensibilisierung der Gesuchstellenden bezüglich der Themen sexuelle Gewalt und Ausbeutung zu verbessern. Im Rahmen der Erstellung der Erstinformationsflyer wurde während der Erarbeitung des vorliegenden Berichts bereits sichergestellt, dass den frauenspezifischen Themen angemessen Rechnung getragen wird und Gesuchstellende zu Themen wie beispielsweise dem Gewaltverbot oder konkret dem Verbot von häuslicher Gewalt oder sexueller Belästigung informiert werden. Das SEM ist in seinem Amtsbericht aber insbesondere auf den Aspekt der Zusammenarbeit mit spezialisierten Fachstellen noch näher eingegangen. Auch hat es die Information der möglichen Opfer von sexueller Gewalt und Ausbeutung analysiert und zu Verbesserung dieser wo nötig weitere Massnahmen definiert, damit den Betroffenen der Zugang zu Unterstützungsangeboten erleichtert werden kann. Entsprechend soll bei der Informationsvermittlung der Fokus bezüglich der Themen sexuelle Gewalt und Ausbeutung deshalb sowohl auf den (potentiellen) Tätern wie auch den Opfern liegen und es sollen regelmässig die Informationsmaterialien sowie der Prozess zur Informationsvermittlung überprüft werden.

4.3 Definieren von Prozessen und Datenerfassung

Vorgaben zum Definieren von Prozessen und zur Datenerfassung

Bei der Opfererkennung sind eine klare Zuteilung von Zuständigkeiten und die Definition von Prozessen unabdingbar. Bezüglich dem Definieren von Prozessen und Zuständigkeiten gibt das BEKO vor, dass die Meldeflüsse bei Verdacht auf Gewaltvorfälle klar festzulegen sind. Die Themen sexuelle und häusliche Gewalt sind überdies im Gewaltpräventionskonzept explizit zu erwähnen und eine adäquate Beratung für Gewaltopfer im Rahmen des Möglichen sicherzustellen. Weiter hat auch die Betreuung gemäss BEKO Aufträge im Zusammenhang mit den Prozessdefinitionen zu erfüllen: Sie soll ein vertrauliches Meldesystem für Vorfälle oder Verdachtsfälle von gewalttätigen Übergriffen, sexueller Belästigung, Drohung oder anderem Missbrauch zur Verfügung zu stellen.

Umsetzung der Vorgaben zum Definieren von Prozessen und zur Datenerfassung

Wenn Personen während ihres Aufenthalts in den BAZ Gewalt erfahren, müssen diese identifiziert und es müssen geeignete Massnahmen ergriffen werden, um ein koordiniertes Vorgehen in Zusammenarbeit mit allen wichtigen Akteuren (Betreuung, Pflege, Sicherheit und SEM-Mitarbeitende, u.a. Mitarbeitende des Verfahrens) zu gewährleisten.

Im Rahmen der Asylverfahren gibt es Zahlen von Fällen geschlechtsspezifischer Verfolgung und Menschenhandel, wenn entsprechende Vorbringen in den Anhörungen geltend gemacht werden. Diese Taten sagen aber nichts über Vorfälle während des Aufenthalts in den BAZ aus; vielmehr handelt es sich in den allermeisten Fällen um Tatbestände, die im Herkunftsland oder während der Flucht begangen wurden.

Handlungsbedarf

Wie beschrieben besteht in den meisten Asylregionen noch kein Gewaltpräventionskonzept und auch die Prozesse, Meldeflüsse und Zuständigkeiten im Falle der Identifikation eines Gewaltopfers sind noch nicht festgelegt. Im Amtsbericht des SEM wurden dazu weitere Ausführungen festgehalten und Massnahmen definiert, um diese Prozesse und Rollen klarer festzuhalten, die Gewaltprävention weiterzuentwickeln, die Datenerfassung in Bezug auf Vorfälle in den BAZ zu regeln und so den Bedürfnissen von Gewaltopfern besser Rechnung tragen zu können.

5 Unterbringung und Betreuung von Frauen und Mädchen aus dem Asylbereich in den Kollektivunterkünften der Kantone

Mit der Umsetzung der neuen Asylverfahren ist der Bund hauptverantwortlich für die Unterbringung von Asylsuchenden. Dies hat zur Folge, dass künftig Personen aus dem Asylbereich während einer kürzeren Dauer – wenn überhaupt – in kantonalen Kollektivunterkünften untergebracht werden.

Die Untersuchung des SKMR zeigt auf, dass die Kantone bezüglich Unterbringung, Betreuung und Zugang zur Gesundheitsversorgung für Personen aus dem Asylbereich ganz unterschiedlich organisiert sind. Die nachfolgend beschriebenen Kollektivunterkünfte gehören meist zur ersten Unterbringungsphase im jeweiligen Kanton, die je nach Kanton unterschiedlich lang ausfallen kann.

5.1 Gendersensible Unterbringung

Hinsichtlich der räumlichen Strukturen wurden in der Studie des SKMR vor allem folgende Aspekte untersucht:

- Sanitäranlagen: Die Geschlechtertrennung der Sanitäranlagen, der getrennte/sichere Zugang zu den Sanitäranlagen, die Anzahl Sanitäranlagen für Frauen und Mädchen
- Zimmer: Die Geschlechtertrennung der Etagen und/oder Zimmer sowie die Unterbringung von Frauen/Müttern, Mädchen und Familien in den Zimmern
- Weitere Aspekte der geschlechtersensiblen Unterbringung wie z.B. die Beleuchtung, die Grösse der Toiletten und Sanitäranlagen (Kinder sollten mitgenommen werden können) wurden nicht systematisch untersucht.

Die meisten zentrumsbetreibenden Institutionen und Zentrumsleitenden sorgen trotz finanzieller, personeller und struktureller Einschränkungen für eine qualitativ gute Unterbringung. So ist beispielsweise in den Schlafzimmern die Geschlechtertrennung stets gewährleistet. Familien werden überall in separaten Zimmern untergebracht.

Im Zusammenhang mit besonders vulnerablen Gruppen wie z.B. Frauen oder Mädchen mit Posttraumatischer Belastungsstörung, alleinstehenden Frauen, schwangeren Frauen/Müttern mit Kindern, weiblichen UMA oder LGBTIQ bieten das neue Asylverfahren und die Integrationsagenda eine Gelegenheit, Konzepte für eine geeignete Unterbringung dieser Personengruppen zu erstellen. Hier könnte die regionale Zusammenarbeit verschiedener Kantone und die Schaffung regionaler Unterbringungsstrukturen für diese spezifischen Personengruppen eine gute Lösung darstellen und müsste im Zuge der neuen Asylverfahren genauer evaluiert werden.

5.2 Betreuung in den Unterkünften

Als Manko ortet das SKMR, dass in keiner der untersuchten Unterkünfte die untergebrachten Frauen systematischen Zugang zu weiblichen Ansprechpartnerinnen haben, weder beim Betreuungspersonal, beim Sicherheitspersonal, noch beim medizinischen Erstversorgungspersonal. Dies obschon eine Mehrheit der untersuchten Zentren bei den Tageteams auf eine geschlechterdurchmischte Zusammensetzung achtet.

Bei den Betreuungspersonen handelt es sich oftmals um sehr engagierte Quereinsteigerinnen und Quereinsteiger ohne sozialpädagogischen Hintergrund. Es fehlt den Bewohnerinnen in den meisten Unterkünften also an einer persönlichen Ansprechperson, die sie längerfristig begleitet und die sie über hilfreiche Beratungs- und Unterstützungsangebote informiert.

Viele bestehende Angebote der Tagesstruktur (Freizeit- und Beschäftigungsangebote) sind vornehmlich auf Männer ausgerichtet und/oder für Frauen wenig geeignet. Weiter fehlt es häufig an Angeboten zur Kinderbetreuung, die es Müttern erlaubt, Behandlungs- und Unterstützungsangebote wahrzunehmen oder an Freizeitangeboten teilzunehmen.

5.3 Schulung und Sensibilisierung von Mitarbeitenden

Qualifikation und Schulung des Personals in den Kollektivunterkünften

In verschiedenen Kantonen bestehen bereits Schulungen zu den Themen geschlechtsspezifische Gewalt. Trotz den bereits existierenden Schulungen zeigt die Untersuchung der SKMR aber auf, dass bei den Akteurinnen und Akteuren hinsichtlich des Themas gendersensible Unterbringung und Betreuung sowie Gewalt gegen Frauen Weiterbildungsbedarf besteht.

Das medizinische Personal in den Kollektivunterkünften ist gemäss Untersuchung des SKMR noch nicht ausreichend zum Thema sexuelle und reproduktive Gesundheit sensibilisiert. Auch Hausärztinnen und Hausärzte, Gynäkologinnen und Gynäkologen und Hebammen fehlt oftmals vertieftes Wissen zu den spezifischen Herausforderungen im Asylbereich (z.B. weibliche Genitalverstümmelung in gynäkologischen Untersuchungen, Betreuung von Müttern mit ihren Säuglingen in Kollektivunterkünften etc.).

Die Schulung des medizinischen Personals könnte gemäss SKMR einerseits über Verträge mit den Leistungsträgern und andererseits über eine aktivere Vernetzung des medizinischen Erstversorgungspersonals mit spezialisierten Fachstellen gewährleistet werden.

Sensibilisierung und Information für Gewaltbetroffene zu den Themen sexuelle Gewalt und Ausbeutung

Die Analyse des SKMR zeigt auf, dass Frauen und Mädchen aus dem Asylbereich derzeit nicht systematisch über ihre sexuellen Rechte, über sexuelle Gewalt sowie sexuelle und reproduktive Gesundheit informiert werden. Eine Sensibilisierung während der Unterbringung in den kantonalen Kollektivunterkünften ist wichtig für die Früherkennung und Identifikation von Opfern. Da im neuen System viele Personen aus dem Asylbereich nur noch während einer kurzen Zeit in den Kollektivunterkünften untergebracht sind, sollte eine Sensibilisierung jedoch auch in der zweiten Unterbringungsphase in den Gemeinden stattfinden.

5.4 Interkulturelles Dolmetschen

Die Analyse des SKMR in den Kantonen hat ergeben, dass die interkulturellen Dolmetschdienste in den Unterkünften und in der medizinischen Erstversorgung unzureichend sind.

Im stationären Bereich dürfen neu Kosten für Übersetzungs- und Dolmetschdienste, die für die Durchführung einer Behandlung erforderlich sind, den OKP-pflichtigen Leistungen zugerechnet werden. Im ambulanten Bereich, der von den Kantonen nicht mitfinanziert wird, sieht die geltende Tarifstruktur keine entsprechende Tarifposition vor.

5.5 Fazit und möglicher Handlungsbedarf im Bereich der Unterbringung und Betreuung von asylsuchenden Frauen und Mädchen in den Kantonen

Zusammenfassend kann für den Bereich der Unterbringung in den Kantonen festgehalten werden, dass die bestehenden Räumlichkeiten das Zentrumspersonal oftmals vor grosse Herausforderungen stellen im Hinblick auf die Umsetzung einer geschlechtersensiblen Unterbringung. Da mit den neuen Asylverfahren die hauptsächliche Verantwortung für die Unterbringung während der ersten Zeit bei den Bundeszentren liegt und die Kantone mengenmässig entlastet werden, entschärft sich die Situation in den kantonalen Kollektivunterkünften. Nichtsdestotrotz sollten Kantone künftig ihren Leistungserbringern Vorgaben machen bezüglich einer gendersensiblen Unterbringung und sie auf Gewalt gegen Frauen und sexualisierte Gewalt in den Unterkünften sensibilisieren.

Die SODK wird das Thema als Schwerpunkt bei der Asylkoordinatorentagung im November 2019 traktandieren, um damit einen Beitrag zur Sensibilisierung der zuständigen Fachpersonen zu leisten. Zudem erarbeitet das GS SODK zusammen mit Fachpersonen der Kantone und Gemeinden ein Merkblatt mit praktischen Leitlinien zur gendersensiblen Unterbringung und zur Identifikation von traumatisierten Personen. Das Merkblatt soll den Kantonen bei der Verbesserung der Situation einen gewissen Spielraum lassen.

Andererseits müsste gemäss SKMR die Information von Gewaltbetroffenen, bspw. mittels Nutzung des Informationsflyers des SEM, verbessert werden, um die Angebote in den kantonalen Zentren bekannt zu machen. Weiter ist in geeigneten interdisziplinären Gremien zu klären, wie gewaltbetroffenen Frauen der Zugang zu notwendigen Leistungen des Sozial- und Gesundheitssystems ermöglicht und erleichtert werden kann – im Wissen, dass letztlich die physische und psychische Gesundheit eine wichtige Voraussetzung für die Integrationsfähigkeit darstellt.

6 Opfer sexueller Gewalt und Ausbeutung in Kollektivunterkünften der Kantone

In diesem Kapitel wird aufgezeigt, wie die Identifikation und der Zugang zu spezialisierten Angeboten für Flüchtlingsfrauen, welche Opfer sexueller Gewalt und Ausbeutung geworden sind, in den Kantonen erfolgen.

Die kollektive Unterbringung in einem kantonalen Zentrum beschränkt sich neu auf wenige Monate. In einigen Kantonen werden die Personen direkt den Gemeinden zugewiesen. Die Kantone sind zwar weiterhin verpflichtet, vulnerable Personengruppen gemäss den internationalen Standards unterzubringen, jedoch liegen die entscheidenden Phasen für die Identifikation und die Zuführung zu einer spezifischen Behandlung hauptsächlich in der Verantwortung des Bundes und der Gemeinden. Die SODK wird gemeinsam mit ihren Fachgremien eruieren, wie die Kantone sicherstellen können, dass insbesondere Flüchtlingsfrauen in den Gemeinden über Angebote informiert sind und durch Sozialdienste erreicht werden können, damit auch zu diesem Zeitpunkt eine Identifikation von traumatisierten Personen möglich ist.

6.1 Identifikation von Opfern sexueller Gewalt oder Ausbeutung

Je früher eine Behandlung einsetzen kann, desto besser sind die Prognosen, und desto tiefer fallen die Folgekosten aus. Ideal wäre deshalb gemäss SKMR eine Früherkennung in den Zentren des Bundes durch ausgebildete Pflegefachpersonen, Hausärztinnen und Hausärzte, Betreuungspersonal oder Fachspezialisten gegebenenfalls gefolgt vom Beginn einer psychologischen / psychiatrischen Behandlung und später von einer Weiterbehandlung in den Kantonen oder Gemeinden.

Das SKMR empfiehlt den Kantonen, Konzepte zum Thema sexuelle Gewalt und Ausbeutung sowie zum Thema sexuelle und reproduktive Gesundheit (inkl. perinatale Versorgung) zu erarbeiten und mit externer privater oder nichtstaatlicher zentrumsbetreibenden Organisationen festzulegen.

6.2 Zugang zu spezialisierten Angeboten der Opferhilfe

Frauen und Mädchen, die in der Schweiz Opfer von sexueller Gewalt und Ausbeutung geworden sind, haben gemäss OHG Anspruch auf Beratung und Unterstützung durch die kantonalen Opferberatungsstellen.

Gemäss der Untersuchung des SKMR finden die Opfer jedoch aus verschiedenen Gründen (Angst vor Retraumatisierung, Scham, Beziehung zur Täterschaft, Angst vor negativer Beeinflussung des Asylverfahrens, mangelhafte Information über sexuelle Rechte und das OHG, fehlende psychosoziale Begleitung etc.) nicht immer den Zugang zur Opferberatung.

Frauen und Mädchen, die ausserhalb der Schweiz Opfer von sexueller Gewalt geworden sind, z.B. im Herkunftsland oder auf der Flucht, und die zu dieser Zeit keinen Wohnsitz in der Schweiz hatten, haben keinen Anspruch auf Leistungen der Opferhilfe (territorialer Geltungsbereich des OHG).

Die grösste Schwierigkeit hinsichtlich des spezialisierten Angebots für die Behandlung und Unterstützung Gewaltbetroffener aus dem Asylbereich ist aber gemäss Bericht des SKMR die ausgesprochene Knappheit psychologischer / psychiatrischer, psychosozialer sowie kinder- und jugendpsychiatrischer Angebote. Die Knappheit der genannten Angebote betrifft gewaltbetroffene Personen, die keinen Anspruch auf Beratung durch die Opferhilfe in besonderem Masse haben.

Eine grosse Angebotslücke besteht gemäss SKMR zudem in allen Kantonen hinsichtlich interkulturell gedolmetschter psychologischer / psychiatrischer sowie psychosozialer Angebote.

6.3 Fazit und möglicher Handlungsbedarf beim Thema Identifikation und Zugang zu spezialisierten Angeboten

Im Bereich der Identifikation von Opfern sexueller Gewalt oder Ausbeutung kann festgehalten werden, dass schweizweit keine kantonalen Richtlinien, Konzepte und nur sehr wenige standardisierte Abläufe existieren.

Die Herausforderung bei der Identifikation ist, dass Gewaltbetroffene sich oft erst nach mehreren Monaten oder Jahren zu erkennen geben, Hilfe suchen oder von Personen ausserhalb des Asylbereichs identifiziert werden. Das heisst konkret, dass die Personen gegebenenfalls nicht mehr zum Asylbereich gehören oder zumindest nicht mehr in den kantonalen Unterkünften untergebracht sind.

Zusätzlich verschärft wird die niedrige Identifikationsrate durch fehlende interkulturelle Dolmetscherdienste, nicht genügend qualifiziertes Personal in der Betreuung und der medizinischen Erstversorgung. Das Thema wird regelmässig in den fachtechnischen Gremien der Kantone (z.B. der KASY) diskutiert. In einigen Regionen gibt es bereits Bestrebungen für kantonsübergreifende Zusammenarbeiten.

Was den Zugang zu spezialisierten Angeboten angeht, liegt eine Herausforderung u.a. darin, dass Frauen und Mädchen, die als Opfer identifiziert wurden, sich häufig aus unterschiedlichen Gründen dagegen entscheiden, Unterstützung durch die Opferberatungsstellen in Anspruch zu nehmen. Hier liegt Potential bei der Verbesserung der Information zur Opferhilfe. Die Frage, inwiefern Opfer von Menschenhandel mit Ausbeutungsort Ausland in der Schweiz angemessene Unterstützung erhalten, wird von der SODK zurzeit im Rahmen der Umsetzung des Nationalen Aktionsplan Menschenhandel 2017-2020 analysiert (Aktion 22). Erste Ergebnisse der Abklärungen sind Ende 2019 zu erwarten.

7 Schlussfolgerungen

Die Arbeiten zum vorliegenden Bericht haben gezeigt, dass die Sensibilisierung für die Themen frauenspezifische Bedürfnisse sowie in diesem Zusammenhang sexuelle Gewalt und Ausbeutung im Asylbereich in den letzten Jahren zunehmend gestiegen ist; dies gilt sowohl für die Unterbringung, wie auch für das Führen der Asylverfahren. Frauen und Mädchen aus dem Asylbereich sind sowohl in ihrem Heimatland, als auch auf der Fluchtroute nach Europa zahlreichen Gewaltrisiken ausgesetzt. Umso wichtiger ist es, dass sie nach ihrer Ankunft in der Schweiz stabile Strukturen vorfinden und sich vor Gewalt sicher und geschützt fühlen.

Auf verschiedenen Ebenen wurde im Rahmen der Arbeiten zum diesem Bericht Handlungsbedarf identifiziert. Zusätzlich konnten Verbesserungen aufgezeigt werden, die seit Einreichung des Postulats 16.3407 bereits stattgefunden haben (beispielsweise die Einführung des neuen Gesundheitskonzepts im Januar 2018). Mit der Neustrukturierung des Asylbereichs per März 2019 hat der Bund die Chance ergriffen, ein umfassendes Betriebskonzept zu erarbeiten, in dem frauenspezifische Bedürfnisse in einem eigens dafür geschaffenen Anhang Platz gefunden haben. Es wurden erstmals einheitliche Vorgaben geschaffen, um die Unterbringung und Betreuung von Gesuchstellenden in den neu entstandenen Asylverfahrensregionen verbindlich zu regeln und zu standardisieren.

Das Postulat 16.3407 hat dazu beigetragen, dass sowohl auf Bundes- wie auch auf Kantonsebene, die Sensibilisierung für weibliche Asylsuchende und ihre Bedürfnisse – gerade auch im Zusammenhang mit erfahrenen Gewaltvorfällen auf der Fluchtroute oder in den Heimatstaaten, sowie in den Asylstrukturen der Schweiz – zusätzlich gesteigert werden konnte. Das SEM hat deshalb in einem Amtsbericht unter Mitwirkung der SODK sowie weiterer bundesinterner und -externer Stellen die Situation vertieft geprüft und auf Bundesebene geeignete Massnahmen für die Verbesserung der Situation von Frauen und Mädchen sowie Opfern sexueller Gewalt festgehalten. Die Umsetzung dieser Massnahmen wird nun angegangen, damit frauenspezifischen Bedürfnissen noch stärker Rechnung getragen werden kann.

Die in diesem Zusammenhang definierten Handlungsbereiche sind neben der Unterbringung und Betreuung speziell auch die Gesundheitsversorgung und Schulung sowie die Definition von Prozessen, Zuständigkeiten und Meldeflüssen im Falle einer Opferidentifikation. Die involvierten Bundesstellen sind bereit, sich dieser Herausforderungen anzunehmen und die Sensibilisierung für frauenspezifische Bedürfnisse sowohl unter Mitarbeitenden und Dienstleistungserbringern, als auch unter Asylsuchenden zu fördern. Auch die Diskussionen in der SODK betreffend die kantonalen Asylstrukturen haben zum Ziel, die Bedingungen der Unterbringung und Betreuung von Frauen und Mädchen zu verbessern und eine kontinuierliche Qualität zu gewährleisten.

Die durchgeführte Analyse zur Situation von Frauen und Mädchen im Asylbereich ist ein wichtiger Beitrag zur Umsetzung internationaler Standards und Verpflichtungen, namentlich der UNO-Frauenrechtskonvention, welche die Schweiz 1997 ratifizierte sowie der UNO-Sicherheitsratsresolution 1325 und Nachfolgeresolutionen zum Themenbereich «Frauen, Frieden, Sicherheit».



Berne, le 18 octobre 2019

Analyse de la situation des réfugiées

Analyse de la situation des femmes et des filles relevant du domaine de l'asile dans les centres fédéraux pour requérants d'asile et les centres d'hébergement collectif cantonaux

Rapport du Conseil fédéral, en réponse au postulat 16.3407, Feri, du 9 juin 2016

Table des matières

Table des matières	2
Synthèse.....	3
Abréviations.....	4
1 Introduction	5
1.1 Teneur du postulat et rédaction du rapport.....	5
1.2 Innovations dans les structures fédérales depuis la restructuration du domaine de l'asile	6
2 Définitions et protection des victimes	7
2.1 Définitions	7
2.2 Améliorations nécessaires dans le domaine de la protection des victimes d'infractions commises à l'étranger	8
3 Hébergement et encadrement des femmes et des filles relevant du domaine de l'asile dans les CFA	9
3.1 Hébergement tenant compte des différences entre les sexes	9
3.2 Encadrement et occupation	10
3.3 Soins de santé	11
3.4 Formation et sensibilisation des collaborateurs.....	12
4 Victimes de violence ou d'exploitation sexuelles dans les CFA	14
4.1 Identification des victimes de violence ou d'exploitation sexuelles	14
4.2 Information et soutien des requérants	15
4.3 Définition de processus et saisie de données	16
5 Hébergement et encadrement des femmes et des filles relevant du domaine de l'asile dans les centres d'hébergement collectif des cantons	18
5.1 Hébergement tenant compte des différences entre les sexes	18
5.2 Encadrement dans les centres d'hébergement	18
5.3 Formation et sensibilisation des collaborateurs.....	19
5.4 Interprétariat communautaire.....	19
5.5 Conclusions et améliorations possibles dans le domaine de l'hébergement et de l'encadrement dans les cantons des femmes et des filles requérantes d'asile.....	20
6 Victimes de violence ou d'exploitation sexuelles dans les centres d'hébergement collectif des cantons.....	21
6.1 Identification des victimes de violence ou d'exploitation sexuelles	21
6.2 Accès aux offres spécialisées de l'aide aux victimes	21
6.3 Conclusions et améliorations possibles dans le domaine de l'identification et de l'accès aux offres spécialisées.....	22
7 Conclusions.....	23

Synthèse

Le 9 juin 2016, la conseillère nationale Yvonne Féri a déposé le postulat 16.3407 *Analyse de la situation des réfugiées*. D'une part, elle y demande une analyse de l'encadrement, du traitement et du soutien qu'offre la Suisse aux femmes et aux filles qui relèvent du domaine de l'asile et qui ont été victimes de violence ou d'exploitation sexuelles. D'autre part, elle y soulève la question de l'éventuelle nécessité d'agir dans le domaine de l'hébergement et de l'encadrement généraux des requérantes d'asile majeures ou mineures. Ses questions ne se limitent pas à la situation qui règne dans les structures fédérales, mais portent sur tous les types de logements et d'offres du domaine de l'asile, y compris ceux des cantons.

Le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) a été chargé d'analyser la situation au niveau fédéral. Les questions de l'auteure du postulat ne se limitant pas à la situation dans les structures fédérales, mais portant sur tous les types de logements et d'offres du domaine de l'asile, y compris ceux des cantons, la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) a participé aux travaux du SEM et réalisé une analyse de la situation dans les centres d'hébergement collectif cantonaux. Les résultats de ces examens détaillés de la situation au niveau fédéral et dans les cantons sont présentés dans un rapport que le SEM a rédigé à part. C'est pourquoi le présent rapport du Conseil fédéral fournit exclusivement des informations sur l'évaluation générale de la situation des femmes et des filles dans les centres fédéraux pour requérants d'asile (CFA) et les centres d'hébergement collectif cantonaux. Le lecteur désireux d'obtenir des détails est invité à se référer au rapport élaboré par le SEM avec la participation de la CDAS et de services fédéraux ou externes à l'administration fédérale.

S'agissant de la situation au niveau fédéral, l'analyse a permis d'identifier un certain nombre de points sur lesquels il est nécessaire d'intervenir. Lors de l'élaboration du présent rapport, en 2018 et 2019, les CFA ont déjà pu mettre en œuvre diverses mesures concernant l'hébergement et l'encadrement spécifiques des femmes et la différenciation selon le sexe. En particulier, l'accélération des procédures d'asile consécutive à l'entrée en vigueur, en mars 2019, de la révision de la loi sur l'asile a permis de modifier les infrastructures et les processus, et a servi à mettre en œuvre les demandes formulées dans le postulat 16.3407. Toutefois, en préparant ce rapport, la Confédération a constaté qu'il fallait aller plus loin et a chargé le SEM de prendre des mesures appropriées sur la base d'examens approfondis.

Au niveau cantonal, des domaines dans lesquels des améliorations et des interventions sont nécessaires ont été repérés. Il s'agit notamment de la mise en œuvre d'un hébergement tenant compte des différences entre les sexes, de la sensibilisation du personnel, de l'information des victimes de violences dans les centres cantonaux, de l'identification des victimes et de l'accès aux offres spécialisées. Ces questions sont régulièrement débattues au sein des organes techniques cantonaux, tels le groupe de contact des coordinateurs cantonaux en matière d'asile, et des efforts sont déployés pour intensifier la coopération intercantonale.

Abréviations

AOZ	<i>Asyl-Organisation Zürich</i>
CDAS	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
CEP	Centre d'enregistrement et de procédure
CFA	Centre fédéral pour requérants d'asile
CP	Code pénal suisse ; RS 311
CSDH	Centre suisse de compétence pour les droits humains
DFJP	Département fédéral de justice et police
IMA	Information médicale à l'arrivée au centre
LAMal	Loi fédérale sur l'assurance-maladie ; RS 832.10
LAsi	Loi sur l'asile ; RS 142.31
LAVI	Loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions ; RS 312.5
LGBTIQ	Personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres, intersexuées ou queer
LMSI	Loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure ; RS 120
OAMal	Ordonnance sur l'assurance-maladie ; RS 832.102
OFSP	Office fédéral de la santé publique
Ordonnance du DFJP	Ordonnance du DFJP relative à l'exploitation des centres de la Confédération et des logements dans les aéroports ; RS 142.311.23
ORS	<i>ORS Service AG</i>
OSF	Ordonnance sur la sécurité relevant de la compétence fédérale ; RS 120.72
PCM	Première consultation médicale
PLEX	Plan d'exploitation Hébergement (en vigueur depuis le 1 ^{er} mars 2019)
SEM	Secrétariat d'État aux migrations

1 Introduction

1.1 Teneur du postulat et rédaction du rapport

À l'occasion de la campagne *16 jours contre la violence à l'égard des femmes*, qui se tient chaque année au mois de novembre, la conseillère nationale Yvonne Feri a fait observer que de nombreuses requérantes d'asile, majeures et mineures, étaient exposées à de multiples risques de violence au cours de leur exode et lors de leur arrivée en Europe. Dans ce contexte, elle a appelé à la création d'une base objective pour analyser la manière dont les femmes et les filles relevant du domaine de l'asile sont encadrées et protégées en Suisse, et pour identifier les éventuels points à améliorer. C'est en ce sens qu'elle a déposé, le 9 juin 2016, le postulat 16.3407 *Analyse de la situation des réfugiées*, dont la teneur est la suivante :

« Les réfugiées sont particulièrement exposées à la violence et à l'exploitation sexuelles, non seulement dans les zones de guerre qu'elles fuient, mais également pendant leur fuite et même dans le pays dans lequel elles demandent l'asile. Cette situation nous amène à reconsidérer deux pans de notre politique :

1. La question se pose de savoir dans quelle mesure l'encadrement, le traitement et le soutien que la Suisse offre aux réfugiées victimes de violence et d'exploitation sexuelles remplissent leur fonction. En parallèle se pose également la question de savoir s'il ne serait pas judicieux que ces victimes puissent compter sur le soutien des organes d'aide aux victimes. Ce soutien ne leur est pas garanti à l'heure actuelle. En effet, l'article 3 de la loi sur l'aide aux victimes prévoit qu'il n'est accordé que lorsque l'infraction a été commise en Suisse.

2. La question se pose de savoir si un besoin d'action existe aussi dans le cadre de l'hébergement des femmes et des filles requérantes d'asile, si ces dernières sont suffisamment encadrées et si elles bénéficient d'une protection suffisante contre le harcèlement. Par ailleurs, la question se pose de savoir s'il existe suffisamment de directives de qualité et de mesures sensibles au genre concernant l'hébergement des femmes et des filles requérantes d'asile, comme les dortoirs séparés pour les femmes seules et les familles ou la formation du personnel encadrant.

Face à tant d'incertitudes, je demande au Conseil fédéral de rédiger un rapport dans lequel il analysera la situation d'encadrement actuelle des réfugiées et déterminera s'il y a lieu d'agir. »

Le Conseil fédéral a recommandé d'accepter le postulat et s'est déclaré disposé à réaliser l'analyse demandée. Le 15 mars 2017, le Conseil national a également approuvé le postulat. Le SEM a donc été chargé d'analyser la situation au niveau fédéral. Les questions de l'auteure du postulat ne se limitant toutefois pas à la situation dans les structures fédérales, mais portant sur tous les types d'hébergement et d'offres du domaine de l'asile, y compris ceux des cantons, la CDAS a participé aux travaux du SEM et réalisé une analyse de la situation dans les centres d'hébergement collectif cantonaux. Pour ce faire, elle a fait appel au Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH). Les résultats de ces examens détaillés de la situation au niveau fédéral et dans les cantons sont présentés dans un rapport que le SEM a rédigé à part et élaboré avec la participation non seulement de la CDAS mais aussi d'autres services fédéraux ou externes à l'administration fédérale. C'est pourquoi le présent rapport du Conseil fédéral fournit exclusivement des informations sur l'évaluation générale de la situation des femmes et des filles dans les CFA et les centres d'hébergement collectif cantonaux et renvoie le lecteur désireux d'obtenir davantage de détails au rapport du SEM.

1.2 Innovations dans les structures fédérales depuis la restructuration du domaine de l'asile

La révision de la loi sur l'asile entrée en vigueur le 1^{er} mars 2019 a entraîné une restructuration de l'ensemble du domaine de l'asile. La Confédération exploitait auparavant six centres d'enregistrement et de procédure (CEP), à Altstätten, Bâle, Berne, Chiasso, Kreuzlingen et Vallorbe. S'y ajoutaient les centres pilotes de Zurich et de Suisse romande, dans lesquels étaient testées les procédures accélérées mises en œuvre dans le cadre de la loi révisée sur l'asile. Il y avait en outre un nombre fluctuant de centres d'hébergement fédéraux temporaires dans des installations de l'armée et de la protection civile, qui étaient exploités par les CEP concernés. La Confédération était également responsable des procédures à l'aéroport et des installations d'hébergement situées dans les zones de transit des aéroports de Genève et de Zurich.

La révision de la loi sur l'asile a donné naissance, le 1^{er} mars 2019, à six régions chargées de mener les procédures d'asile : Berne, Suisse du Nord-Ouest, Suisse orientale, Tessin et Suisse centrale, Suisse romande et Zurich. Les procédures accélérées qui y sont menées ont auparavant été appliquées avec succès dans les deux centres pilotes. Chaque région abrite jusqu'à quatre CFA permanents, dont un assume des tâches procédurales. C'est dans ce dernier que les requérants d'asile déposent leur demande et que les collaborateurs du SEM mènent la procédure et rendent la décision d'asile. Les requérants faisant l'objet d'une procédure accélérée restent dans les centres de la Confédération pendant toute la durée de leur procédure d'asile. Si des mesures d'instruction supplémentaires sont nécessaires, les requérants sont transférés aux cantons dans le cadre de la procédure étendue. Afin de mener à bien l'ensemble de la procédure d'asile pendant leur séjour dans les CFA, la durée maximale du séjour des requérants d'asile y est passée de 90 à 140 jours. Les CFA n'assumant pas de tâches procédurales hébergent des personnes qui font l'objet d'une procédure Dublin ou dont le renvoi de Suisse a été prononcé. Ces personnes ne sont en principe pas transférées aux cantons, à moins que leur renvoi ne puisse être exécuté au cours des 140 jours prévus. Dans le cadre des nouvelles procédures d'asile, tous les requérants bénéficient d'un conseil et d'une représentation juridiques gratuits pendant la durée de leur procédure.

Autre nouveauté, les centres spécifiques hébergent temporairement les requérants d'asile qui menacent sensiblement la sécurité et l'ordre publics dans les CFA ou qui, par leur comportement, portent atteinte au fonctionnement de ces derniers. Il est important de préciser dans le présent rapport qu'en pratique, les femmes ne sont jamais transférées dans des centres spécifiques.

La restructuration a donné lieu à l'élaboration d'un *plan d'exploitation Hébergement* (PLEX) détaillé, que toutes les régions sont tenues d'appliquer depuis le 1^{er} mars 2019. Document de référence pour l'exploitation des centres d'hébergement du SEM destinés aux requérants d'asile, le PLEX s'applique de la même manière à tous les CFA et définit les objectifs à atteindre et les normes applicables pour tous les processus relevant du domaine de l'hébergement. L'enregistrement des requérants d'asile et les différentes étapes de la procédure d'asile n'y sont en revanche pas abordés. Outre des critères en matière de construction et d'infrastructure, le PLEX prévoit des dispositions de base sur toutes les questions relatives à l'encadrement des requérants d'asile dans les CFA. Le fait que le PLEX ait été élaboré durant la phase de traitement du postulat 16.3407 fut particulièrement opportun, car il a permis d'intégrer directement dans la première version du document les connaissances acquises sur les possibilités d'améliorer l'encadrement et l'hébergement des femmes et des filles qui relèvent du domaine de l'asile.

Les compétences et les processus au sein des CFA sont définis de la manière suivante : le SEM est compétent en matière de fonctionnement des CFA, de procédures d'asile et de coopération avec les prestataires externes. L'art. 24b, al. 1, de la loi sur l'asile (Lasi ; RS 142.31) permet au SEM de confier à des tiers des tâches destinées à assurer le fonctionnement des centres de la Confédération. L'encadrement est actuellement assuré par la société *ORS Service AG* (ORS) dans les centres des

régions Suisse romande, Suisse du Nord-Ouest et Berne, et par l'*Asyl-Organisation Zürich* (AOZ) dans ceux des régions Suisse orientale, Tessin et Suisse centrale et Zurich. Il comprend l'accueil des requérants d'asile et la fourniture de prestations de base dans les domaines de l'hébergement, de l'alimentation, de l'hygiène et de l'habillement. En vertu des art. 22, al. 2, et 23, al. 2, de la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI ; RS 120) en relation avec l'art. 3 de l'ordonnance sur la sécurité relevant de la compétence fédérale (OSF ; RS 120.72), le SEM peut confier des tâches de protection à des services privés. Pour garantir la sécurité dans les CFA, des contrats-cadres ont été conclus avec différents partenaires, dont notamment, à l'heure actuelle, les entreprises Securitas et Abacon. Les entreprises chargées de la sécurité sont responsables de l'exploitation des loges des différents centres. Elles ont aussi pour mission d'assurer la tranquillité, l'ordre et la sécurité dans les centres et à leurs abords.

2 Définitions et protection des victimes

2.1 Définitions

Le terme de **réfugiées** utilisé dans le texte du postulat se rapporte, dans le présent rapport, à toutes les femmes et les filles relevant du domaine de l'asile qui séjournent dans les structures de la Confédération destinées aux requérants d'asile – c'est-à-dire aux requérantes d'asile, déboutées ou non, qui sont hébergées dans les structures fédérales.

Dans ce rapport, la notion de **violence ou exploitation sexuelles** désigne les actes de violence sexuelle qui sont commis contre des femmes et des filles, mais aussi les actes de violence physique ou psychique qui ont des répercussions sur le plan sexuel. Il s'agit notamment des infractions au code pénal suisse (CP ; RS 311) suivantes :

- viol (art. 190 CP) ;
- contrainte sexuelle (art. 189 CP) ;
- actes d'ordre sexuel avec des mineurs (art. 187 CP) ;
- actes d'ordre sexuel avec des personnes dépendantes (art. 188 CP) ;
- actes d'ordre sexuel commis sur une personne incapable de discernement ou de résistance (art. 191 CP) ;
- actes d'ordre sexuel avec des personnes hospitalisées, détenues ou prévenues (art. 192 CP) ;
- harcèlement sexuel (art. 198 CP) ;
- abus de la détresse (art. 193 CP) ;
- traite d'êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle (art. 182 CP) ;
- mutilation d'organes génitaux féminins (art. 124 CP) ;
- mariage forcé (art. 181a CP) ;
- avortement forcé (art. 118, al. 2, CP) ;
- exhibitionnisme (art. 194 CP) ;
- pornographie (art. 197 CP) ;
- menace des actes de violence énumérés ci-dessus (art. 180 CP).

L'analyse prend également en compte les actes qui n'ont pas (encore) fait l'objet d'une dénonciation pénale et ceux qui se sont produits dans le contexte de la violence domestique, dans la mesure où ils portent atteinte à l'intégrité sexuelle (viol ou contrainte sexuelle, p. ex.).

Conformément aux normes internationales, l'expression **hébergement tenant compte des différences entre les sexes** utilisée dans ce rapport fait référence à la demande de prise en compte des besoins spécifiques des femmes et des filles, c'est-à-dire, dans le contexte de l'hébergement des requérants d'asile, à l'application de mesures de prévention de la violence à l'égard des femmes et des

filles, à des conseils et un encadrement qui leur sont adaptés et à l'instauration de mesures favorisant l'égalité des chances (programmes d'occupation adaptés aux femmes, p. ex.).

2.2 Améliorations nécessaires dans le domaine de la protection des victimes d'infractions commises à l'étranger

L'auteure du postulat demande notamment au Conseil fédéral d'étudier la question de savoir si les centres cantonaux de consultation pour les victimes doivent également soutenir les femmes et les filles relevant du domaine de l'asile qui ont été victimes d'une infraction à l'étranger. En effet, ces personnes ne résident généralement pas en Suisse au moment de l'infraction et n'ont donc pas droit aux prestations de l'aide aux victimes prévues par la loi sur l'aide aux victimes (LAVI ; RS 312.5). D'une part, le présent rapport expose les raisons pour lesquelles une extension du champ d'application de la LAVI ne constitue pas une solution appropriée et, donc, pourquoi il n'est pas souhaitable de réviser la LAVI. D'autre part, il démontre qu'il est nécessaire de trouver des solutions en dehors de la LAVI. Il faut par exemple chercher des solutions pragmatiques au sein d'organismes interdisciplinaires appropriés, afin que les femmes et les filles victimes de violence qui ont le droit de rester en Suisse puissent accéder aux prestations de soutien indispensables à leur rétablissement. En effet, seules les femmes qui ont assimilé ou surmonté leur traumatisme dans une certaine mesure sont à même de s'intégrer en Suisse et de mener un jour leur vie comme elles l'entendent, en étant financièrement indépendantes.

3 Hébergement et encadrement des femmes et des filles relevant du domaine de l'asile dans les CFA

Le présent chapitre est consacré à la situation générale des femmes et des filles relevant du domaine de l'asile en ce qui concerne l'hébergement et l'encadrement dans les CFA. Il traite de l'hébergement, de l'encadrement et de l'occupation, des soins de santé ainsi que de la formation et de la sensibilisation des collaborateurs sous l'angle des différences entre les sexes. Ces aspects font chacun l'objet d'une section, elle-même divisée en trois parties : *exigences*, *mise en œuvre* et *améliorations nécessaires* (il en va de même pour les sections du chapitre 4).

3.1 Hébergement tenant compte des différences entre les sexes

Exigences en matière d'hébergement tenant compte des différences entre les sexes

L'ordonnance du DFJP du 4 décembre 2018 relative à l'exploitation des centres de la Confédération et des logements dans les aéroports (RS 142.311.23) contient des dispositions générales sur l'hébergement des requérants d'asile qui tiennent compte des différences entre les sexes. Révisée dans son intégralité et étoffée à la faveur de la restructuration du domaine de l'asile, elle dispose que les personnes doivent être logées dans dortoirs non mixtes (art. 5, al. 1), que les familles doivent être hébergées dans des locaux qui permettent une vie commune et qui prennent si possible en compte le besoin de disposer d'une sphère privée (art. 5, al. 2), et que les besoins particuliers des personnes vulnérables doivent être pris en compte lors de leur hébergement et de leur encadrement (art. 5, al. 3).

Document de référence pour l'exploitation des centres d'hébergement du SEM destinés aux requérants d'asile, le PLEX met en œuvre les normes définies dans l'ordonnance précitée en matière d'hébergement et d'encadrement des requérants d'asile et lie les CFA de toutes les structures régionales. Il interdit les dortoirs mixtes, sauf pour les familles, et prévoit que les dortoirs doivent pouvoir, dans la mesure du possible, être fermés de l'intérieur à l'aide d'un verrou, notamment pour protéger la sphère privée. Il impose aussi des sanitaires non mixtes et protégés des regards ainsi que, pour autant que la structure du centre le permette, une salle de séjour distincte pour les femmes. Concernant les besoins spécifiques de ces dernières, l'annexe du PLEX contient également des dispositions sur l'hébergement distinct des femmes voyageant seules et des femmes célibataires avec enfants. Les prestataires chargés par la Confédération d'assurer l'encadrement, AOZ et ORS, possèdent eux aussi des plans d'hébergement internes, dont certains contiennent d'autres prescriptions et lignes directrices relatives à l'hébergement et à l'encadrement en fonction du sexe.

Mise en œuvre des exigences en matière d'hébergement tenant compte des différences entre les sexes

La mise en œuvre des exigences précitées est déjà bien avancée dans les nouveaux CFA – dont aucun ne possède des dortoirs mixtes pour les hommes et les femmes qui voyagent seuls, par exemple. L'obligation de disposer de dortoirs verrouillables a pu être prise en compte lors de la restructuration du domaine de l'asile et de la construction des CFA s'inscrivant dans ce cadre. Les CFA qui existaient déjà, par contre, ont dû adapter leurs locaux aux exigences du PLEX ; les travaux nécessaires y sont soit en cours, soit déjà terminés.

Seuls deux ou trois CFA possèdent respectivement des salles de séjour ou des étages non mixtes. Les toilettes sont non mixtes dans tous les CFA et rares sont les espaces de séjour ne comptant qu'un seul cabinet de toilette. Le PLEX dispose en outre que l'accès aux douches doit être sûr et que ces dernières

doivent être dotées d'éléments de séparation non transparents ; là aussi, la plupart des CFA sont sur la bonne voie.

Améliorations nécessaires

D'après les explications ci-dessus, il reste quelques points à améliorer dans l'aménagement des infrastructures pour tenir compte des différences entre les sexes en matière d'hébergement des requérants d'asile, notamment à l'égard des femmes et des filles. Ces points concernent le verrouillage des dortoirs ainsi que l'accès et l'équipement des sanitaires. Le SEM a analysé ces points plus avant et défini des mesures appropriées dans son rapport.

3.2 Encadrement et occupation

Exigences en matière d'encadrement et d'occupation

Les prestataires chargés de l'encadrement dans les CFA ont également pour tâche d'assurer l'accès aux soins de santé, de proposer des activités de loisirs et des occupations et de satisfaire les besoins de base concernant la restauration, les vêtements et les articles d'hygiène.

Les exigences du PLEX en matière d'encadrement et d'occupation portent notamment sur la proportion d'hommes et de femmes parmi le personnel chargé de l'encadrement, sur l'offre de loisirs et de programmes d'occupation, sur l'existence d'un plan de prévention de la violence et sur l'encadrement spécifique des victimes de violence. Le PLEX formule également des exigences à l'égard des prestataires chargés de la sécurité. L'annexe du PLEX consacrée aux femmes contient des dispositions complémentaires.

Mise en œuvre des exigences en matière d'encadrement et d'occupation

Outre les programmes d'occupation, le personnel d'encadrement gère une large palette d'activités de loisirs dans les CFA : bricolage, travail manuel, sport et jeux, excursions, divertissements en soirée (films, p. ex.), activités physiques non mixtes, etc.

Certains CFA proposent également un encadrement destiné aux enfants. À la faveur de la restructuration du domaine de l'asile, un enseignement de base est proposé en interne, depuis mars 2019, à tous les enfants en âge d'aller à l'école primaire. Ainsi, les enfants de ces classes d'âge sont occupés pendant la journée et les parents ou les mères célibataires ont du temps pour eux.

Si possible et sur demande, l'encadrement des requérantes d'asile est assuré par des femmes dans tous les CFA. Du personnel de sécurité féminin est présent dans les CFA tantôt 24 heures sur 24, tantôt le jour uniquement.

Améliorations nécessaires

En matière d'encadrement et d'occupation, il faut privilégier de manière générale une approche favorisant l'estime de soi chez les requérants d'asile et en particulier chez les femmes qui ont été victimes de violence ou d'exploitation sexuelles. Il faut donc veiller à ce que des activités de loisir distinctes pour les hommes et les femmes soient également proposées dans les CFA afin d'encourager, en particulier, la participation des requérantes d'asile. Une approche centrée sur l'occupation peut en outre aider les victimes de violence à se concentrer pendant un temps sur autre chose. Dans son rapport, le SEM a analysé si les offres et les aménagements existants tiennent compte de ce besoin et défini des mesures d'amélioration lorsque c'était nécessaire.

3.3 Soins de santé

Les réfugiées sont soumises à l'obligation de souscrire une assurance-maladie (art. 3, al. 3, de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie [LAMal ; RS 832.10] ; art. 1, al. 2, let. c, de l'ordonnance du 27 juin 1995 sur l'assurance-maladie [OAMal ; RS 832.102]). L'assurance prend fin le jour pour lequel il est prouvé que l'assuré a définitivement quitté la Suisse (art. 7, al. 5, OAMal). Pendant la durée de l'assurance, les réfugiées ont droit à des prestations dans le cadre de l'assurance obligatoire des soins. Elles doivent être affiliées à une caisse-maladie dans les trois mois qui suivent leur naissance ou le début de leur séjour en Suisse (art. 3, al. 1, LAMal ; cf. également autres prescriptions particulières concernant l'assurance-maladie pour requérants d'asile aux art. 80, al. 3, et 82a LAsi). Les personnes qui quittent cette dernière avant l'expiration de ce délai ne sont pas assurées. Jusqu'à la conclusion de l'assurance-maladie, qui prend rétroactivement effet à la date de dépôt de la demande d'asile, le SEM finance les frais de santé occasionnés pendant le séjour de l'intéressé dans un CFA. Il peut en demander le remboursement une fois que l'assurance-maladie a été conclue. C'est ainsi qu'est assuré l'accès à des soins médicaux de base appropriés dans le cadre de l'hébergement et de l'encadrement des requérants d'asile.

Exigences et processus en matière de soins de santé

Depuis janvier 2018, le nouveau plan de santé régit l'accès aux soins dans les CFA. Il décrit les principes qui garantissent l'accès aux soins de santé ainsi que la détection en temps opportun, le traitement et la prévention des maladies transmissibles et autres problèmes de santé. Il énonce également les bases légales correspondantes. Pour le travail quotidien dans les CFA, le SEM a modifié en conséquence les lignes directrices relatives aux procédures médicales. Les exigences en matière de soins de santé sont également mentionnées dans le PLEX.

Dans tous les CFA, le prestataire chargé de l'encadrement a engagé du personnel infirmier qualifié, qui constitue le premier interlocuteur des requérants en cas de problème de santé et fournit à chaque nouvel entrant l'information médicale à l'arrivée (IMA) – généralement dans les 24 à 72 heures qui suivent l'arrivée de l'intéressé dans le CFA. L'IMA sert à rendre les requérants attentifs aux principaux thèmes médicaux et à leur présenter les soins de santé en Suisse et, notamment, l'accès à ces soins dans les CFA. Après l'IMA, tous les requérants se voient proposer une première consultation médicale (PCM). Facultative, la PCM permet de recenser de manière systématique, grâce à une série de questions en ligne, l'état de santé et le niveau de vaccination des requérants d'asile, les signes de maladie transmissible et les affections aiguës ou préexistantes, mais aussi les problèmes psychiques, les maladies spécifiquement féminines et les grossesses.

Que ce soit lors de la PCM ou à tout autre moment, le personnel infirmier adresse les requérants d'asile qui présentent des signes de maladie ou ont des problèmes de santé au médecin partenaire, lequel œuvre comme médecin traitant. Le personnel infirmier effectue un tri par niveau d'urgence et degré de gravité du problème. Les soins médicaux de base sont ensuite prodigués aux requérants d'asile hébergés dans les CFA par les médecins partenaires et d'autres prestataires de soins.

Afin de garantir la bonne compréhension entre les interlocuteurs dans le domaine médical, le personnel infirmier et les médecins partenaires peuvent, si nécessaire, avoir recours au service régional d'interprétariat communautaire téléphonique ou aux services d'interprétariat communautaire présents sur place. Les interprètes professionnels sont sollicités en présentiel notamment lorsqu'il n'y a pas d'autre moyen de se comprendre ou que le sujet est complexe ou intime.

Mise en œuvre des exigences en matière de soins de santé

D'après un sondage réalisé en interne auprès du personnel infirmier, le plan de santé et les processus de l'IMA et de la PCM fonctionnent très bien. Des infirmières sont présentes dans tous les CFA, ce qui permet aux femmes de s'ouvrir à d'autres femmes de leurs problèmes gynécologiques ou des maux dont elles souffrent à la suite de violences sexuelles. Pour chaque requérant d'asile, le personnel infirmier tient un dossier médical, qu'il conserve dans le respect de la protection des données. Ce dossier est également transmis dans le respect de la protection des données aux personnes désignées par le canton lorsque le requérant quitte le CFA ; il est en outre remis en mains propres au requérant.

Le personnel infirmier des centres et les médecins partenaires jouent un rôle essentiel dans ce système de soins de santé. La mise en œuvre des exigences laisse une certaine marge de manœuvre, ce qui est décisif pour faire accéder les requérants d'asile à des soins adaptés à leur situation. L'organisation de l'accès aux soins et la collaboration du personnel infirmier avec les médecins partenaires et les services de santé s'articulent donc autour des réalités du terrain.

Améliorations nécessaires

L'Office fédéral de la santé publique (OFSP) est en train d'élaborer un plan d'évaluation de l'accès aux soins de santé dans les CFA et les centres d'hébergement collectif cantonaux ainsi que de l'efficacité de ces soins. Ce plan servira de base aux évaluations prévues à intervalles réguliers à partir de 2020. Le rapport rédigé par le SEM a démontré que cette évaluation doit tenir compte des aspects spécifiques aux femmes et mis en évidence les autres mesures nécessaires concernant l'accès aux soins de santé dans les CFA, par exemple dans le domaine du recours à des services d'interprétariat ; des mesures appropriées ont été prises là où elles étaient requises.

3.4 Formation et sensibilisation des collaborateurs

Pour que l'hébergement des requérants d'asile tienne compte des différences entre les sexes, il importe que tous les collaborateurs qui travaillent dans les CFA reçoivent une formation appropriée et soient sensibilisés aux besoins spécifiques des femmes. Il est également essentiel qu'ils possèdent une formation et une formation continue complètes et qu'ils soient sensibles aux signes de violence, afin de pouvoir en identifier les victimes.

Exigences en matière de formation

Les conventions-cadres signées avec les prestataires de la Confédération formulent différentes exigences en matière de formation et de formation continue du personnel d'encadrement, du personnel infirmier et du personnel de sécurité. Ces exigences concernent notamment la transmission de connaissances de base du domaine de l'asile et la sensibilisation à la situation particulière des requérants d'asile et à leur bagage socioculturel.

Le PLEX prévoit également des obligations concernant les modules de formation. Les prestataires de services sont ainsi tenus de proposer chaque année des formations continues sur l'hébergement et l'encadrement des groupes de personnes vulnérables, et de s'assurer que le personnel d'encadrement suit des formations lui permettant d'identifier les besoins spécifiques de certains requérants d'asile. Le personnel infirmier doit lui aussi être sensibilisé aux thématiques concernant les femmes, en particulier le planning familial, la contraception, la grossesse et les mutilations génitales. Il en va de même pour le personnel de sécurité, qui doit avoir accès à des offres de formation et de formation continue et savoir identifier les besoins particuliers de certains requérants d'asile. En outre, le PLEX oblige tous les régions à élaborer un plan de prévention de la violence.

Mise en œuvre des exigences en matière de formation

Les prestataires chargés de l'hébergement proposent régulièrement des formations sur l'hébergement tenant compte des différences entre les sexes. Ceux que la Confédération a mandatés pour assurer l'encadrement proposent donc effectivement des formations détaillées sur les besoins spécifiques des femmes dans le contexte de l'asile. Quant au plan de prévention de la violence dont doit se doter chacune des régions, c'est déjà chose faite pour l'une d'entre elles.

Améliorations nécessaires

Dès que les acteurs concernés constatent qu'une formation est nécessaire, ils discutent de son élaboration et de son organisation, et la mettent en œuvre s'il y a lieu. L'évaluation des besoins en matière de formation aux thématiques concernant les femmes est toutefois une tâche permanente. Le SEM a donc analysé dans son rapport l'offre de formation actuelle et adopté des mesures visant à améliorer encore la sensibilisation aux besoins particuliers des requérants d'asile et notamment à ceux des femmes. Celles-ci s'adressent aux spécialistes des sections Partenaires et administration des différents CFA, à certains collaborateurs des prestataires de services chargés de l'encadrement et de la sécurité, ainsi qu'aux prestataires de soins médicaux.

4 Victimes de violence ou d'exploitation sexuelles dans les CFA

Outre la question de l'encadrement et de l'hébergement des réfugiées, le postulat 16.3407 pose la question de l'encadrement, du traitement et du soutien qu'offre la Suisse aux réfugiées victimes de violence ou d'exploitation sexuelles. Le présent chapitre est consacré à cette seconde question, qu'il analyse sous les angles de l'identification des victimes, de leur encadrement et du soutien dont ces femmes et filles font l'objet.

4.1 Identification des victimes de violence ou d'exploitation sexuelles

Exigences en matière d'identification des victimes et marche à suivre après leur identification

Le PLEX consacre tout un chapitre aux principes fondamentaux applicables en matière d'hébergement. Ces principes promeuvent une collaboration étroite avec les requérants d'asile et un traitement respectueux de ces derniers, et peuvent donc contribuer à l'établissement et au maintien d'une relation de confiance avec eux. En vertu de ces principes, les besoins particuliers de certains groupes cibles, dont les femmes, doivent en outre être pris en considération dans la mesure du possible.

Le PLEX prévoit également une audition systématique des requérants d'asile sur leur état de santé (voir plus haut). Ceux-ci sont notamment interrogés, lors de la PCM, sur les symptômes de violence sexuelle qu'ils pourraient présenter. Le personnel infirmier doit accorder une attention particulière aux signes de violence sexuelle lors des consultations et connaître les mesures à prendre en conséquence. Le PLEX définit également des exigences en matière de formation au domaine des soins de santé, la sensibilisation du personnel d'encadrement et du personnel infirmier étant essentielle pour identifier les victimes.

Autre obligation inscrite dans le PLEX : le personnel d'encadrement, qui est mixte, doit assumer un rôle d'interlocuteur (point de contact) pour les questions et problèmes des requérants d'asile. Les réfugiées auront ainsi des femmes à qui s'adresser. Concernant les plans de prévention de la violence dans les CFA, il faut définir des responsables et des processus d'alerte. Des formations et des lignes directrices sur les questions de droit procédural sont en outre prévues pour aider les collaborateurs du SEM à mener des auditions de personnes traumatisées.

Mise en œuvre des exigences en matière d'identification des victimes et de la marche à suivre après leur identification

L'identification des victimes de violence et d'exploitation sexuelles concerne tout le personnel des CFA. Elle repose essentiellement sur des formations consacrées spécifiquement à ce groupe cible. Les ressources humaines entrent également en ligne de compte : le personnel d'encadrement, le personnel infirmier et les aumôniers doit avoir du temps à consacrer aux requérants pour pouvoir mener des entretiens ou identifier des signes ou des comportements qui pourraient laisser penser que l'intéressé est une victime. Une relation de confiance entre le personnel d'encadrement et les requérants d'asile est essentielle pour que les femmes et les filles qui ont été victimes de violence ou d'exploitation sexuelles dans leur pays de provenance, durant leur fuite ou en Suisse se confient audit personnel et au personnel infirmier.

Le fait que les victimes ne parlent pas de leur vécu, ou qu'elles n'en parlent qu'au bout d'un certain temps, pourrait s'expliquer par différentes raisons : la brièveté de leur séjour dans le CFA n'a pas permis

de créer un lien de confiance ; elles n'ont pas conscience de leur état de victime ; elles perçoivent le sujet comme sensible (de par leur culture). En pratique, les aumôniers jouent également un rôle important dans l'identification des victimes avérées ou potentielles de violence sexuelle, car les requérants peuvent établir une relation de confiance spéciale avec eux.

L'expérience a montré que les signes de violence ou d'exploitation sexuelles étaient souvent décelés dans le cadre de problèmes de santé ou de troubles qui en découlent. Il est donc important d'être sensibilisé à cette question dans le contexte des soins de santé.

En matière d'encadrement et d'hébergement, la marche à suivre une fois que des soupçons se sont fait jour est en principe décidée au cas par cas, et des mesures sont prises de manière ciblée et individualisée. Il n'existe pas de dispositions sur la manière de réagir dans des situations spécifiques ; de telles dispositions ne seraient d'ailleurs pas pertinentes, puisque chaque cas présente des caractéristiques qui lui sont propres et nécessite donc des mesures différentes.

Améliorations nécessaires

Comme déjà expliqué, les formations sont l'un des meilleurs moyens pour faciliter l'identification des victimes de violence ou d'exploitation sexuelles et pour favoriser la nécessaire sensibilisation du personnel. Une victime peut notamment être identifiée dans le cadre des soins de santé ou lors d'une PCM, raison pour laquelle l'accent doit aussi être mis sur la formation dans ce domaine. Les formations destinées au personnel du SEM des sections Partenaires et administration doivent également être passées en revue et les interfaces avec le prestataire chargé de l'encadrement et les unités responsables de la procédure d'asile du SEM définies. Dans son rapport, le SEM a donc approfondi la mise en œuvre des exigences actuelles et arrêté des mesures visant à améliorer encore l'identification de ces victimes.

4.2 Information et soutien des requérants

Exigences en matière d'information et de soutien des requérants

Le PLEX prévoit une stratégie de transmission des informations dans les CFA. Cette stratégie définit les informations sur l'hébergement et la procédure qui sont transmises aux requérants d'asile nouvellement arrivés dans les CFA ainsi que les modalités de cette transmission (moment, procédé). Elle vise à s'assurer que tous les requérants d'asile reçoivent des informations importantes concernant les procédures d'asile, le règlement intérieur des centres et la vie en Suisse et, ainsi, que toutes les régions utilisent des supports d'information uniformes.

Lorsqu'ils arrivent pour la première fois dans un CFA, tous les requérants d'asile reçoivent une série d'informations identiques de la part du SEM. Ces informations sont disponibles non seulement dans les quatre langues nationales mais aussi dans les langues des régions ou pays d'origine des requérants d'asile les plus représentés.

Mise en œuvre des exigences en matière d'information et de soutien des requérants

Le SEM a créé trois brochures de première information, qui sont présentées à tous les requérants d'asile dès leur arrivée dans un CFA. La première brochure contient des informations importantes sur la vie en Suisse, sur les conventions sociales et sur les droits et obligations, la seconde explique les principaux points du règlement intérieur du CFA et la troisième contient des informations de base sur la procédure d'asile et sur les droits et obligations des requérants d'asile pendant la durée de leur procédure.

La brochure de première information sur la vie en Suisse décrit les principales règles de la cohabitation sociale en Suisse. Elle indique par exemple que les hommes et les femmes y sont égaux devant la loi et ont les mêmes droits et obligations. Concernant la violence et l'exploitation sexuelles, la brochure explique que le harcèlement sexuel et la violence, y compris domestique, sont interdits en Suisse.

La brochure sur la vie dans le CFA insiste notamment sur la nécessité de cultiver des relations respectueuses d'autrui durant toute la cohabitation au CFA et de respecter le règlement intérieur. Dans ce contexte, il y est souligné que toute forme de violence, y compris au sein de la famille, à l'encontre de son partenaire ou contre les enfants, est prohibée et que le personnel chargé de la sécurité doit être immédiatement informé en cas d'incident de cette nature.

La troisième brochure décrit la procédure d'asile et explique les droits et obligations des requérants d'asile. S'agissant plus particulièrement des femmes, des informations sur la violence et l'exploitation sexuelles précisent qu'en cas d'allégations de persécutions liées au sexe ou de traite d'êtres humains, les équipes chargées de mener les auditions doivent être composées de personnes du même sexe.

Les partenaires qui œuvrent dans les CFA (personnel de sécurité, personnel d'encadrement, représentants juridiques et conseillers en vue du retour, notamment) ont des besoins et des supports d'information qui leur sont propres, en adéquation avec leurs mandats respectifs – d'où la présence d'informations différentes dans les locaux médicaux du personnel infirmier, dans les salles de séjour et sur les panneaux d'information, par exemple.

Pour soutenir et encadrer les victimes de violence ou d'exploitation sexuelles, les CFA collaborent principalement avec les centres cantonaux de consultation pour les victimes, avec d'autres organes spécialisés pour victimes de violences, avec des organisations non gouvernementales et avec des bureaux de conseil juridique.

Améliorations nécessaires

Sur la base du postulat 16.3407, des mesures ont été étudiées afin d'améliorer la transmission de l'information et la sensibilisation des requérants concernant la violence et l'exploitation sexuelles. Dans le cadre de l'élaboration des brochures de première information, le présent rapport a déjà été rédigé en veillant à ce que les thèmes en lien avec les femmes soient dûment pris en compte et que les requérants soient informés sur des sujets tels que l'interdiction de la violence, en particulier de la violence domestique et du harcèlement sexuel. Dans son rapport, le SEM a encore approfondi la question de la collaboration avec les organes spécialisés. Il a aussi analysé l'information fournie aux victimes potentielles de violence ou d'exploitation sexuelles et, au besoin, adopté de nouvelles mesures propres à faciliter l'accès des intéressées aux offres de soutien. En conséquence, la communication devrait mettre l'accent de ses thèmes consacrés à la violence et à l'exploitation sexuelles sur les auteurs et les victimes (potentiels) de ces infractions et les documents d'information ainsi que le processus de diffusion de l'information devraient être régulièrement réexaminés.

4.3 Définition de processus et saisie de données

Exigences en matière de définition de processus et de saisie de données

L'identification des victimes requiert une répartition claire des responsabilités et la définition de processus. Le PLEX impose une définition claire des mécanismes et des responsabilités liés aux processus d'alerte en cas de risque de violence. Le plan de prévention de la violence doit en outre mentionner explicitement les thèmes de la violence sexuelle et de la violence domestique, et les victimes de violence doivent, dans la mesure du possible, recevoir des conseils adéquats. Le PLEX confie également des mandats en rapport avec les définitions de processus au personnel d'encadrement, lequel doit en effet prévoir un système d'alerte sécurisé pour le signalement de cas ou de suspicions

d'actes de violence, de cas de harcèlement sexuel, de proférations de menaces ou de tout autre acte incriminable.

Mise en œuvre des exigences en matière de définition de processus et de saisie de données

Si des personnes subissent des violences pendant leur séjour dans les CFA, il faut qu'elles soient identifiées et que des mesures appropriées soient prises pour garantir une action coordonnée en collaboration avec tous les acteurs importants (personnel d'encadrement, personnel de sécurité et collaborateurs du SEM, notamment ceux impliqués dans la procédure).

Dans le contexte des procédures d'asile, il arrive que des requérants fassent état de persécutions liées au sexe et de traite d'êtres humains lors des auditions. Mais ces faits ne disent rien des incidents survenus pendant leur séjour dans le CFA ; la grande majorité des cas concernent en fait des actes commis dans le pays de provenance ou pendant la fuite.

Améliorations nécessaires

Comme expliqué plus haut, la plupart des régions chargées de mener les procédures d'asile ne se sont pas encore dotées d'un plan de prévention de la violence, et les mécanismes, les processus d'alerte et les responsabilités en cas d'identification d'une victime de violence n'ont pas encore été définis. Le rapport du SEM contient de plus amples explications à ce sujet et définit des mesures visant à clarifier les processus et les rôles de chacun, à développer la prévention de la violence, à réglementer la saisie des données concernant les incidents qui surviennent dans les CFA et, ainsi, à mieux tenir compte des besoins des victimes de violence.

5 Hébergement et encadrement des femmes et des filles relevant du domaine de l'asile dans les centres d'hébergement collectif des cantons

La mise en œuvre des nouvelles procédures d'asile a notamment pour effet que la Confédération est devenue la principale responsable de l'hébergement des requérants d'asile. Dès lors, les requérants sont hébergés pendant une plus courte période – lorsqu'ils le sont – dans les centres d'hébergement collectif des cantons.

L'enquête du CSDH a révélé que les cantons s'organisent très différemment en ce qui concerne l'hébergement, l'encadrement et l'accès aux soins médicaux des personnes qui relèvent du domaine de l'asile. Les centres d'hébergement collectif décrits ci-dessous s'inscrivent pour la plupart dans la première phase d'hébergement au sein du canton concerné, d'une durée variable en fonction du canton.

5.1 Hébergement tenant compte des différences entre les sexes

S'agissant de la structure des locaux, l'étude du CSDH examine notamment les aspects suivants :

- sanitaires : non-mixité des sanitaires, non-mixité et sécurité de l'accès, nombre de sanitaires pour les femmes et les filles ;
- chambres : étages ou chambres non mixtes, hébergement des femmes et des mères, des filles et des familles dans les chambres.
- Les autres critères relatifs à la prise en compte des différences entre les sexes, comme l'éclairage, la taille des toilettes et des sanitaires (permettant aux enfants d'accompagner les parents) n'ont pas été analysés de manière systématique.

La plupart des responsables de centre et des institutions chargées de la gestion assurent un hébergement de qualité malgré des contraintes en termes de finances, de structures et de personnel. La non-mixité des dortoirs est ainsi toujours respectée. Les familles sont systématiquement logées dans des chambres à part.

La nouvelle procédure d'asile et l'Agenda Intégration Suisse (AIS) offrent l'occasion de définir des stratégies d'hébergement adaptées aux groupes de personnes vulnérables que sont les femmes ou les filles en état de stress post-traumatique, les femmes célibataires, les femmes enceintes et les mères avec enfants, les requérantes mineures non accompagnées, ou encore, les personnes LGBTIQ. La coopération régionale entre plusieurs cantons et la création de structures d'hébergement régionales pour ces groupes de personnes spécifiques pourraient constituer une réponse pertinente à ce problème et devraient faire l'objet d'une évaluation plus précise dans le cadre de la nouvelle procédure d'asile.

5.2 Encadrement dans les centres d'hébergement

Comme lacune, le CSDH indique qu'aucun des centres d'hébergement visités n'offre aux résidentes un accès systématique à des interlocutrices féminines, que ce soit au niveau du personnel d'encadrement, du personnel de sécurité ou encore du personnel médical chargé des premiers soins, même si la plupart des centres examinés déclarent veiller à la mixité des équipes de jour.

L'encadrement est souvent confié à des personnes en reconversion, très engagées mais sans bagage socio-pédagogique. Dans la plupart des centres d'hébergement, il manque souvent aux résidentes un

interlocuteur personnel qui les accompagne durablement et les renseigne sur les offres de conseil et de soutien qui pourraient leur être utiles.

Un grand nombre d'offres proposées dans le cadre de la structure de jour (activités de loisirs et occupations) sont peu adaptées aux femmes voire essentiellement axées sur les hommes. Il y manque aussi parfois un service de garde d'enfants, qui permettrait aux mères de mieux tirer profit des offres de traitement et de soutien ou de participer à des activités de loisirs.

5.3 Formation et sensibilisation des collaborateurs

Qualification et formation du personnel dans les centres d'hébergement collectif

Dans plusieurs cantons, des formations sont dispensées sur les thèmes relatifs à la violence fondée sur le genre. L'étude montre qu'en dépit des formations déjà mises en place, les acteurs concernés ont besoin de formation continue en ce qui concerne l'hébergement et l'encadrement tenant compte des différences entre les sexes, mais aussi pour traiter les thèmes liés à la violence contre les femmes.

Selon l'étude du CSDH, le personnel médical des centres d'hébergement collectif n'a pas encore été suffisamment sensibilisé à la question de la santé sexuelle et reproductive. Même les médecins de famille, les gynécologues et les sages-femmes ne disposent généralement pas de connaissances approfondies sur les problèmes spécifiques au domaine de l'asile (mutilations génitales féminines constatées lors de consultations gynécologiques, prise en charge des mères avec leurs nourrissons dans les centres d'hébergement collectif, etc.).

Le CSDH estime que la formation du personnel médical pourrait, d'une part, être traitée dans des contrats à passer avec les prestataires et d'autre part, être dispensée et favorisée par une mise en réseau plus active du personnel médical chargé des premiers soins avec les organes spécialisés.

Sensibilisation et information des victimes de violence sur les thèmes de la violence et de l'exploitation sexuelles

L'analyse du CSDH révèle en outre que les femmes et les filles relevant du domaine de l'asile ne sont systématiquement informées, à ce jour, ni de leurs droits sexuels ni sur les thèmes de la violence sexuelle et de la santé sexuelle et reproductive. S'il importe de veiller à sensibiliser ces personnes pendant leur hébergement dans les centres collectifs afin de favoriser la détection précoce des victimes, la deuxième phase d'hébergement, dans les communes, devrait d'autant moins être négligée que le nouveau système prévoit une réduction de la durée de séjour dans les centres d'hébergement collectif, et ce, pour bon nombre de personnes relevant du domaine de l'asile.

5.4 Interprétariat communautaire

L'analyse du CSDH dans les cantons a mis au jour des insuffisances concernant les services d'interprétariat communautaire dans les centres d'hébergement et les premiers soins médicaux.

Dans le secteur hospitalier, les coûts des services de traduction et d'interprétariat nécessaires à la réalisation d'un traitement peuvent désormais être ajoutés aux prestations relevant de l'assurance obligatoire des soins. Dans le domaine ambulatoire, qui n'est pas cofinancé par les cantons, la structure tarifaire en vigueur ne prévoit aucun poste correspondant.

5.5 Conclusions et améliorations possibles dans le domaine de l'hébergement et de l'encadrement dans les cantons des femmes et des filles requérantes d'asile

En résumé, on peut affirmer que les locaux actuels des centres d'hébergement collectif cantonaux posent souvent de grandes difficultés au personnel dès lors qu'il s'agit de prendre en compte les différences entre les sexes. Étant donné que pendant toute la période initiale, les nouvelles procédures d'asile déplacent la responsabilité principale de l'hébergement vers les centres fédéraux, déchargeant ainsi les cantons sur le plan quantitatif, la situation dans les centres d'hébergement collectif est moins tendue. Les cantons devraient néanmoins imposer à leurs prestataires des exigences précises concernant la prise en compte des différences entre les sexes, mais aussi les sensibiliser à la violence contre les femmes et à la violence sexuelle dans les centres d'hébergement.

Afin de sensibiliser les spécialistes concernés, la CDAS en fera un sujet prioritaire qu'elle intégrera à l'ordre du jour du séminaire des coordinatrices et coordinateurs cantonaux en matière d'asile, en novembre 2019. En outre, en collaboration avec des experts des cantons et des communes, le SG CDAS élabore actuellement un guide dessinant certaines orientations pratiques en matière d'hébergement tenant compte des différences entre les sexes et d'identification des personnes traumatisées. Cet outil a pour but de donner une certaine marge de manœuvre aux cantons dans leurs efforts pour améliorer la situation.

Par ailleurs, selon le CSDH, l'information des victimes de violence dans les centres présente également un potentiel d'amélioration. À titre d'exemple, les brochures d'information du SEM pourraient être utilisées pour faire connaître les offres proposées dans les centres cantonaux.

De plus, sachant que la santé physique et psychique constitue une condition importante propre à favoriser la capacité d'intégration, il convient de déterminer, au sein d'organismes interdisciplinaires appropriés, comment permettre aux femmes victimes de violence d'accéder aux prestations sociales ainsi qu'à celles du système de santé, et comment faciliter leur accès à ces prestations.

6 Victimes de violence ou d'exploitation sexuelles dans les centres d'hébergement collectif des cantons

Ce chapitre présente la façon dont se déroulent, dans les cantons, l'identification des réfugiées victimes de violence ou d'exploitation sexuelles et leur accès aux offres spécialisées qui leur sont destinées.

La nouvelle procédure prévoit que la majeure partie des requérants auront déjà obtenu une décision d'asile au moment de l'attribution aux cantons. L'hébergement collectif dans un centre cantonal se limite dorénavant à quelques mois. Les personnes sont même attribuées directement aux communes dans certains cantons. Si les cantons restent tenus d'héberger les groupes de personnes vulnérables selon les normes internationales, les phases décisives pour l'identification et la fourniture d'un traitement spécifique relèvent principalement de la responsabilité de la Confédération et des communes. La CDAS déterminera, avec ses services spécialisés, comment les cantons peuvent faire en sorte que les réfugiées, en particulier, soient informées dans les communes des offres disponibles et puissent être jointes par les services sociaux afin de permettre aussi à ce stade l'identification des personnes traumatisées.

6.1 Identification des victimes de violence ou d'exploitation sexuelles

Le pronostic est d'autant plus favorable – et les coûts induits d'autant plus faibles – que le traitement est mis en œuvre rapidement. Selon le CSDH, l'idéal serait de garantir un dépistage précoce dans les centres de la Confédération par des personnes qualifiées (personnel infirmier, médecins de famille, personnel d'encadrement ou spécialistes), suivi si nécessaire d'un début de traitement psychologique ou psychiatrique et, ultérieurement, de la poursuite de ce traitement dans les cantons ou les communes.

Le CSDH recommande aux cantons d'élaborer des plans sur le thème de la violence et de l'exploitation sexuelles ainsi que sur celui de la santé sexuelle et reproductive (y compris la prise en charge périnatale), en collaboration avec les organisations externes privées ou non étatiques chargées de la gestion des centres.

6.2 Accès aux offres spécialisées de l'aide aux victimes

En vertu de la LAVI, les femmes et les filles qui ont été victimes de violence ou d'exploitation sexuelles en Suisse ont droit à un conseil et un soutien de la part des organes cantonaux d'aide aux victimes.

Selon l'enquête du CSDH, les victimes n'ont pas toujours accès aux offres de conseil prévues à cet effet, et ce, pour diverses raisons (peur de la répétition d'un traumatisme, honte, relation avec l'agresseur, peur d'une incidence négative sur la procédure d'asile, manque d'information sur les droits sexuels et la LAVI, suivi psychosocial insuffisant, etc.).

Par contre, les femmes et les filles victimes de violence sexuelle en dehors de la Suisse (p. ex. dans leur pays d'origine ou durant leur fuite) et qui n'étaient pas domiciliées en Suisse au moment des faits n'ont pas droit aux prestations relevant de l'aide aux victimes en raison du champ d'application territorial de la LAVI.

Le rapport du CSDH indique toutefois que la principale difficulté relative aux prestations spécialisées de traitement et de soutien des requérants d'asile victimes de violence est la pénurie majeure d'offres psychologiques ou psychiatriques, psychosociales et pédopsychiatriques (destinées aux enfants et

aux adolescents). Ce problème concerne les personnes victimes de violence qui n'ont, pour la plupart, pas droit au conseil relevant de l'aide aux victimes.

Selon le CSDH, il existe en outre dans tous les cantons un déficit important d'offres de prestations psychologiques ou psychiatriques et psychosociales avec interprétariat communautaire.

6.3 Conclusions et améliorations possibles dans le domaine de l'identification et de l'accès aux offres spécialisées

Dans le domaine de l'identification des victimes de violence ou d'exploitation sexuelles, on peut constater qu'il n'existe, sur l'ensemble du territoire suisse, ni directives cantonales ni plans, et seulement très peu de processus standardisés.

La difficulté qui se pose dans l'identification des victimes de violence est qu'il s'écoule souvent plusieurs mois voire plusieurs années avant que ces dernières se manifestent, recherchent de l'aide ou soient identifiées par des personnes en dehors du domaine de l'asile. Concrètement, cela signifie qu'elles ne relèvent peut-être plus du domaine de l'asile ou ne sont en tout cas plus hébergées dans un centre cantonal.

Le faible taux d'identification est également renforcé par la pénurie de services d'interprétariat communautaire et par la quantité insuffisante de personnel qualifié pour l'encadrement et les premiers soins médicaux. Les petits cantons ruraux, qui affichent un nombre réduit de cas, disposent en outre d'une offre spécialisée peu développée. La coopération régionale présente un potentiel important dans ce domaine.

Concernant l'accès aux offres spécialisées, l'une des difficultés est que les femmes et les filles identifiées comme victimes renoncent souvent, pour diverses raisons, à solliciter le soutien proposé par les organes d'aide aux victimes. L'information relative à l'aide aux victimes peut encore être améliorée. Dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'action national contre la traite des êtres humains 2017-2020 (action n° 22), la CDAS examine actuellement dans quelle mesure les victimes d'actes de traite d'êtres humains commis à l'étranger reçoivent un soutien adapté en Suisse. Les premiers résultats de ces analyses sont attendus fin 2019.

7 Conclusions

Les travaux liés au présent rapport ont montré que la sensibilisation aux besoins spécifiques des femmes et, dans ce contexte, à la violence et l'exploitation sexuelles dans le domaine de l'asile s'était accrue ces dernières années ; ce constat s'applique tant à l'hébergement qu'aux procédures d'asile. Les réfugiées sont exposées à de nombreux risques de violence dans leur pays d'origine et durant leur fuite vers l'Europe. Il est donc d'autant plus important pour elles de trouver des structures stables et de se sentir en sécurité et protégées de la violence après leur arrivée en Suisse.

Des mesures à prendre ont été identifiées à différents niveaux dans le cadre des travaux relatifs au présent rapport. Ces derniers ont également mis en évidence des améliorations qui ont déjà été apportées depuis le dépôt du postulat 16.3407 (mise en place du nouveau plan de santé en janvier 2018, p. ex.). La Confédération a profité de la restructuration du domaine de l'asile qui a pris effet en mars 2019 pour élaborer un plan d'exploitation global au sein duquel les besoins spécifiques des femmes ont trouvé leur place dans une annexe qui leur est spécialement consacrée. Pour la première fois, des exigences homogènes ont été définies pour réglementer et uniformiser l'hébergement et l'encadrement des requérants dans les structures régionales nouvellement créées pour la procédure d'asile.

Le postulat 16.3407 a contribué à accroître, tant sur le plan fédéral qu'à l'échelon cantonal, la sensibilité au sort des requérantes d'asile et à leurs besoins, eu égard notamment aux violences qu'elles subissent durant leur fuite, dans leur pays d'origine ou au sein des structures suisses destinées aux requérants d'asile. Le SEM a donc examiné la situation de manière approfondie dans un rapport élaboré avec la participation de la CDAS et d'autres services fédéraux ou externes à la Confédération et a pris, à l'échelle fédérale, des mesures propres à améliorer la situation des femmes et des filles ainsi que des victimes de violence sexuelle. Ces mesures vont désormais être mises en œuvre afin que les besoins spécifiques des femmes soient encore mieux pris en compte.

Outre l'hébergement et l'encadrement, les champs d'action définis dans ce contexte sont les soins de santé, la formation et la définition de responsabilités et de processus, dont des processus d'alerte en cas d'identification d'une victime. La Confédération est prête à relever ces défis et à améliorer la prise de conscience des besoins spécifiques des femmes tant parmi les collaborateurs et les prestataires de services que du côté des requérants d'asile. Les discussions menées au sein de la CDAS au sujet des structures d'asile cantonales visent également à améliorer les conditions d'hébergement et de prise en charge des femmes et des filles et à garantir une qualité constante.

L'analyse de la situation des femmes et des filles qui relèvent du domaine de l'asile contribue de manière significative à la mise en œuvre de normes et d'obligations internationales, en particulier de la convention de l'ONU sur les droits des femmes, que la Suisse a ratifiée en 1997, et de la résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'ONU ainsi que des résolutions ultérieures sur *les femmes, actrices de la paix et de la sécurité*.