

ONLINE+

Alle Inhalte jederzeit
und überall abrufbereit!

EN LIGNE+

Tous les contenus disponibles
à tout moment et en tout lieu !



online+
Ihre Vorteile
auf einen Blick!

en ligne+
Vos avantages en
un coup d'œil !

asyl.recht.ch

bietet Ihnen

- einen permanenten **Zugang zu allen Beiträgen**,
- die Zeitschrift als **E-Paper**,
- eine intelligente **Suchfunktion** für eine zeitsparende Recherche,
- die Möglichkeit, Beiträge mit Ihrem Netzwerk zu **teilen**,
- Zugang zu fremdsprachigen Inhalten dank automatischer **Übersetzungsfunktion**
- noch vor Erscheinen der Printausgabe Zugriff auf exklusive Beiträge dank **online first**.

Wir empfehlen, den **regelmässigen Newsletter** zu abonnieren, um rechtzeitig über neue Inhalte informiert zu werden.

Ein Online-Zugang ist in jedem Abo inbegriffen. Brauchen Sie zusätzliche Online-Zugänge? Buchen Sie sie unter www.staempfliverlag.com/zeitschriften, oder melden Sie sich unter zeitschriften@staempfli.com.

asyl.recht.ch/fr

vous propose

- un **accès permanent à tous les articles**,
- le magazine comme **e-paper**,
- une **fonction de recherche intelligente** pour une recherche efficace,
- la possibilité de **partager** des articles avec votre réseau,
- l'accès à des contenus en langue étrangère grâce à une **fonction de traduction automatique**,
- l'accès à des articles exclusifs avant même la publication de l'édition imprimée grâce à « **online first** ».

Nous vous recommandons de vous abonner à la **newsletter régulière** pour recevoir des informations sur les nouveaux contenus en temps voulu.

L'accès en ligne est inclus dans chaque abonnement. Avez-vous besoin d'accès en ligne supplémentaires? Réservez-les à l'adresse www.staempfliverlag.com/revues, ou contactez-nous à l'adresse zeitschriften@staempfli.com.

Schweizerische Zeitschrift
für Asylrecht und -praxis

Revue suisse pour la pratique
et le droit d'asile

2/2023

Traite des êtres humains / Menschenhandel

2 EDITORIAL/ÉDITORIAL

ABHANDLUNGEN/DÉVELOPPEMENTS

- 3 Géraldine Merz/Ruth Eigenmann
Opfer von Menschenhandel mit Tatort Ausland
im Dublin-Verfahren
- 13 Ginevra Maccarrone/Giulia Crescini/
Cristina Laura Cecchini
Current situation in Italy for victims of human
trafficking transferred under Dublin Regulation
- 20 Florent Morisod
Reconnaitre la qualité de réfugiées à toutes les Afghanes

INFORMATIONEN/INFORMATIONS

- 24 Mimoza Kokollari/Anna Schmid
Spezialisierte Opferschutz für Betroffene
von Menschenhandel et la mise en œuvre
par les cantons

RECHTSPRECHUNG/JURISPRUDENCE

- 28 Maja Łysienia
Punishing Victims of Human Trafficking:
The Significance of V.C.L. and A.N. v. the
United Kingdom
- 29 Leila BousseMACer
Un titre de séjour pour les victimes de traite
des êtres humains
- 31 Adriana Romer/Lucia della Torre
Wenn der Staat das Recht auf Leben verletzt

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



Stämpfli Verlag AG

online+
Ihre Vorteile auf
einen Blick: Seite 36

en ligne+
Vos avantages en un
coup d'œil: Page 36

Mimoza Kokollari/Anna Schmid*

Spezialisierter Opferschutz für Betroffene von Menschenhandel et la mise en œuvre par les cantons

In der Schweiz gibt es zurzeit vier spezialisierte Fachorganisationen für die Beratung und Betreuung von Opfern von Menschenhandel: Antenna MayDay vom SOS Ticino, ASTRÉE, CSP Genève und FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration. Diese vier Organisationen haben sich zur Schweizer Plattform gegen Menschenhandel «Plateforme Traite» zusammengeschlossen. Gemeinsam setzen sie sich dafür ein, dass die Opferrechte, wie sie im Europarat-Übereinkommen zur Bekämpfung von Menschenhandel (ÜBM) vorgesehen sind, in der Schweiz umgesetzt werden und Opfer von Menschenhandel Zugang zu spezialisiertem Opferschutz erhalten.

I. Kantonale Unterschiede im Opferschutz für Betroffene von Menschenhandel

Im September 2022 veröffentlichte der Bund eine Studie, die belegt, dass in der Schweiz grosse kantonale Unterschiede bezüglich der Bekämpfung von Menschenhandel bestehen.¹ Die Plateforme Traite kritisiert dies schon länger: Je nach Kanton, in dem ein Opfer sich befindet, hat es mehr oder weniger Chancen, erkannt zu werden und Unterstützung zu erhalten.² Auch international wurde die Schweiz diesbezüglich gerügt. Die Expert-innengruppe des Europarats (GRETA), die die Umsetzung des Übereinkommens zur Bekämpfung von Menschenhandel (ÜBM)³ überprüft, verlangte im zweiten Evaluationsbericht, dass die Schweiz schnellstmöglich sicherstellt, dass alle Opfer in der ganzen Schweiz richtig identifiziert werden und Zugang zu spezialisiertem Opferschutz erhalten.⁴

Die Schweiz hat sich mit der Unterzeichnung des ÜBM verpflichtet, Opfer von Menschenhandel proaktiv zu identifizieren (Art. 10 ÜBM) und ihnen Zugang zu Unterstützungs-

leistungen wie einer sicheren Unterkunft, psychologischer und materieller Hilfe, medizinischer Notversorgung sowie Übersetzung, Beratung und Information zu ermöglichen (Art. 12 ÜBM). Diese Unterstützungsleistungen werden durch das Opferhilfegesetz (OHG)⁵ geregelt.⁶

Aus der Studie des Bundes lässt sich leider nicht erkennen, wie bzw. ob diese vom OHG vorgesehenen Unterstützungsleistungen tatsächlich zugänglich sind. Hier bestehen enorme, kantonale Unterschiede: Das Spektrum reicht von Kantonen, die aus eigener Initiative eine spezialisierte Fachorganisation mit eigener Schutzwohnung spezifisch für Opfer von Menschenhandel gründen und finanzieren⁷ bis zu Kantonen, in denen noch keine Fälle von Menschenhandel identifiziert wurden und noch nie Opferhilfeleistungen an Betroffene von Menschenhandel bezahlt wurden.⁸

Die Plateforme Traite weiss von mutmasslichen Opfern von Menschenhandel, welche in Kantonen ausgebeutet wurden, die behaupten, dass es bei ihnen gar keinen Menschenhandel gibt. Einige mutmasslichen Opfer wurden weggewiesen, weil sie keine Aufenthaltsbewilligung hatten. Andere wurden sogar als Opfer von Menschenhandel erkannt, aber erhielten keine adäquate Betreuung. Sie wurden alleingelassen, manchmal in einem Hotel untergebracht und erhielten keine Informationen bezüglich ihrer Opferrechte. Einige sind daraufhin untergetaucht oder ihnen wurde einfach ein Ticket für die Rückkehr ins Herkunftsland bezahlt.

Bei Menschenhandel handelt es sich um ein sogenanntes «Holdelikt»: Nur wer sucht, der findet. In Kantonen, in denen nicht proaktiv nach Menschenhandel gesucht wird, kommen auch fast keine Fälle ans Licht. Wenn es keine spezialisierte Fachorganisation gibt, die sich dafür einsetzt, dass die Rechte der Opfer bekannt sind und respektiert werden, ist die Gefahr gross, dass Opfer nicht richtig geschützt werden und keinen Zugang zu den vom ÜBM und dem OHG vorgesehenen Unterstützungsleistungen erhalten.

⁵ Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz, OHG) vom 23. März 2007, SR 312.5.

⁶ Sofern ein Tatort in der Schweiz besteht; siehe dazu Géraldine Merz und Ruth Eigenmann in dieser Ausgabe, S. 3 ff.

⁷ Siehe dazu den zweiten Teil dieses Artikels, geschrieben von der Organisation ASTRÉE.

⁸ Entnommen aus der Opferhilfestatistik des BFS der letzten 10 Jahre. Abrufbar unter: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/tabellen.assetdetail.22684379.html>.

* Mimoza Kokollari arbeitet seit 2018 bei ASTRÉE und ist seit einem Jahr verantwortlich für die Bildungs- und Sensibilisierungsarbeit. Anna Schmid ist seit 2019 die Koordinatorin der Schweizer Plattform gegen Menschenhandel «Plateforme Traite».

¹ Medienmitteilung des Bundes vom 15. September 2022 zur Veröffentlichung des Berichts «Menschenhandel im kantonalen Kontext». Abrufbar unter: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilung.msg-id-90365.html>.

² Broschüre der Plateforme Traite «Gemeinsam gegen Menschenhandel» 2020, Seite 5. Abrufbar unter: https://plateforme-traite.ch/wp-content/uploads/2020/10/Broschuere_Schweizer-Plattform-gegen-Menschenhandel.pdf.

³ Dieses Übereinkommen ist auch als Konvention des Europarats zur Bekämpfung von Menschenhandel (EKM) bekannt.

⁴ Empfehlungen des Europarats an die Schweiz, 2019. Abrufbar unter: <https://rm.coe.int/recommendation-on-implementation-of-the-council-of-europe-convention-o/16809868a2>.

II. Komplexität erfordert eine Spezialisierung

Für die spezialisierten Fachorganisationen für Betroffene von Menschenhandel ist es immer wieder eine grosse Herausforderung, zu erklären, was «spezialisierte Opferschutz für Opfer von Menschenhandel» bedeutet und warum dieser so relevant in der Bekämpfung von Menschenhandel ist. Kurz gesagt ist die Situation von Opfern von Menschenhandel auf so vielen Ebenen so komplex, dass es zwangsläufig eine Spezialisierung der Beratung braucht, damit die Opfer zu ihren Rechten kommen.

Opfer von Menschenhandel sind meistens in einer akuten Notsituation. Sie haben kein Geld, kein Dach über dem Kopf, kein soziales Netz und meistens keine Aufenthaltsbewilligung. Sie kämpfen mit schwersten Traumatisierungen, sind oftmals aufgrund der Ausbeutung gesundheitlich angeschlagen, stehen unter hohem Druck, Geld zu verdienen, sind von einer Verfolgung durch die Täterschaft gefährdet und müssen innert kürzester Zeit abwägen, ob eine Teilnahme in einem Strafverfahren als Zeug-in gegen die Täterschaft für sie in Frage kommt. Ausserdem kommen sie aus unterschiedlichsten Ländern, haben unterschiedlichste kulturelle und soziale Hintergründe und erlebten diverse Formen von Diskriminierung. Diese Umstände zusammen mit den spezifischen Kenntnissen der Mechanismen von Menschenhandel sowie der aufenthaltsrechtlichen, opferrechtlichen und strafrechtlichen Bestimmungen für Opfer von Menschenhandel erfordern eine Spezialisierung der Beratung und Betreuung. Diese Spezialisierung kann in den allermeisten Fällen von einer allgemeinen Opferberatungsstelle, die Opfer von unterschiedlichsten Gewaltformen berät, oder einer Migrationsfachstelle nicht geleistet werden.

Auf folgenden Seiten legt die Organisation ASTRÉE dar, wie ein spezialisierter Opferschutz für Betroffene von Menschenhandel, wie er vom ÜBM vorgesehen ist, in der Praxis aussehen kann.

III. ASTRÉE: ein dispositif de protection porté par le canton de Vaud

ASTRÉE est une association à but non lucratif, créée pour gérer le dispositif de prise en charge des victimes de la traite des êtres humains dans le canton de Vaud. L'association a vu le jour fin 2014 à la suite d'une interpellation au Grand Conseil vaudois en 2012 sur la nécessité de la création d'un dispositif romand face à la traite des êtres humains (TEH) à des fins d'exploitation sexuelle. L'État de Vaud, sous la direction du Service de Prévoyance et d'Action Sociale (SPAS), a alors mandaté au cours de l'année 2014 une étude des besoins. Sur cette base a été élaboré le projet du dispositif qui a été ensuite validé avec une subvention cantonale annuelle.

Les cas de traite détectés en Suisse romande avant 2015 étaient limités à une vingtaine par année, dont seulement quelques-uns dans le canton de Vaud, contre plus de 100 cas par an détectés en Suisse alémanique. Cette différence flagrante s'expliquait principalement par l'existence d'une organisation non-gouvernementale (ONG) spécialisée, FIZ, œuvrant dans l'aide aux victimes de la traite et dans la sensibilisation à

la problématique en Suisse allemande. Du côté romand, plusieurs services proposaient des prestations aux migrant-es et travailleuses du sexe, mais l'accueil et l'accompagnement des victimes de traite restaient difficiles, car l'offre des services n'était pas coordonnée par une structure capable de surveiller l'ensemble du processus de prise en charge.

ASTRÉE a donc été créée par volonté politique en réponse à la problématique de la TEH dans le canton de Vaud, portée et relayée initialement par les constats de terrain des associations bas-seuil et d'autres services en contact avec les victimes. Le dispositif d'accompagnement est partie intégrante d'une politique publique cantonale de lutte contre la TEH, visant l'application de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (CTEH)⁹. Cette prise de conscience et sa concrétisation par la création d'ASTRÉE, financée principalement par des fonds publics, permet depuis aux victimes d'avoir accès à leurs droits et de bénéficier d'un accompagnement global sur la base de leurs besoins spécifiques. Fortes du constat que la poursuite de l'infraction de la traite passe tout d'abord par la protection des victimes, les activités de l'association ont été construites autour de quatre axes: la détection, l'hébergement adéquat et sécurisé, la prise en charge et l'accompagnement, ainsi que la sensibilisation des institutions.

1. Détection et accès aux droits

L'ancrage politique a facilité la formalisation des collaborations avec des services connexes à la prise en charge des victimes de la traite, favorisant ainsi la détection de potentielles victimes et leur prise en charge rapide. Bien que la grande majorité des victimes est orientée par le réseau, des permanences d'accueil sont en place pour recevoir les personnes directement dans nos bureaux. En ce qui concerne la reconnaissance du statut de victime, la collaboration entre le centre LAVI (Loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions) du canton de Vaud et ASTRÉE est réglée par un accord qui précise, entre autres, que cette dernière est l'organisation mandatée au niveau cantonal pour l'identification des victimes de traite selon la définition de l'art. 4 de la CTEH. ASTRÉE peut également identifier et prendre en charge par les mêmes prestations d'accompagnement les victimes dont l'infraction a eu lieu à l'étranger; dans ce cas le financement est assuré par la direction générale de la cohésion sociale (DGCS).

2. Hébergement sécurisé et adapté

Après la détection et parallèlement à la diversité des parcours rencontrés, c'est la nécessité d'adapter les solutions de logement selon les besoins des victimes qui s'impose. Il faut rappeler que les cas détectés avant la création d'ASTRÉE étaient quasiment inexistantes et que, malgré cela, le canton a tout de

⁹ Du 16 mai 2005, RS 0.311.543.

même décidé de mettre en place un dispositif d'aide aux victimes. L'association a d'abord ouvert un premier foyer sécurisé, réservé aux femmes uniquement, et mis en place des accords de collaborations avec d'autres structures d'accueil, notamment le Centre Malley Praire pour les femmes avec enfants et l'EVAM (Établissement vaudois d'accueil des migrant-es) pour les hommes, les mineur-es non accompagné-es et lors de manque de place au foyer. Le foyer se compose de neuf places, avec cinq chambres individuelles et deux chambres doubles. Des veilleuses y garantissant présence, sécurité et écoute pendant la nuit complètent l'équipe d'intervenant-es sociaux-ales qui assure – outre la détection – les activités liées à l'accompagnement et l'hébergement des résidentes ainsi que des suivis ambulatoires.

Avec le nombre de bénéficiaires augmentant chaque année, il a fallu rapidement trouver de nouvelles alternatives pour pouvoir loger toutes les victimes dans le besoin et pour respecter les différentes phases de l'accompagnement: rétablissement, réinsertion sociale et professionnelle et intégration. Face à cette demande toujours croissante, ASTRÉE a acquis en 2019 ses premiers appartements de transition, visant à favoriser l'autonomisation progressive des résident-e-s, désengorger la sortie du foyer et proposer une solution d'hébergement supplémentaire. Aujourd'hui il existe cinq appartements avec sept places au total qui peuvent accueillir les familles, les couples et les hommes victimes de tous types de traite, en plus des accords développés avec des hôtels offrant des garanties de sécurité et des foyers partenaires.

La durée de l'hébergement à ASTRÉE est initialement prévue pour six mois au foyer et trois dans les appartements de transition, mais une prolongation de séjour peut être évaluée individuellement sur la base de l'évolution du processus d'intégration. Cette prolongation est validée au cas par cas par la DGCS. La durée de l'hébergement varie en réalité plutôt de neuf à douze mois. Le financement des 45 premiers jours est assuré par la LAVI, puis c'est le canton de Vaud qui garantit le financement de la prise en charge jusqu'à l'obtention du revenu d'insertion ou au retour assisté dans le pays d'origine ou de transit.

3. Accompagnement spécifique

C'est surtout dans la phase d'accompagnement que la collaboration avec le canton et le réseau prend tout son sens. ASTRÉE est la référente principale pour l'accompagnement et la prise en charge au niveau cantonal. Pour garantir une prise en charge adéquate des bénéficiaires, ASTRÉE a développé des partenariats et des accords avec les structures du réseau. Les victimes bénéficient d'un soutien spécifique et adapté durant les différentes phases du processus de reconstruction: du délai de réflexion pour déposer plainte jusqu'à la recherche de solutions d'intégration à long terme. Les victimes sont référées et accompagnées à la fois vers les services médicaux, sociaux et juridiques compétents et vers des solutions de formation, de recherche d'emploi et d'intégration adaptés à leurs besoins. Durant ce processus, la possibilité d'un retour volontaire dans le pays d'origine est aussi évaluée avec la victime.

4. Droits de séjour des victimes

Après la détection et l'accord de la victime pour adhérer au suivi d'ASTRÉE, il est possible de demander au Service de la Population (SPOP) un délai de réflexion pour trois mois renouvelables¹⁰. Cette demande de délai de réflexion et de rétablissement est prévue pour que la victime puisse se positionner à terme sur un dépôt de plainte. Cette demande est renouvelable selon la situation de la victime jusqu'à neuf mois selon les circonstances.

Si la victime est disposée à coopérer avec les autorités de poursuite pénale, elle peut demander une autorisation de séjour de courte durée¹¹ pour la durée de la procédure pénale. Cette autorisation, généralement un permis B permettant une activité lucrative¹², a été accordée jusqu'à présent à la suite du dépôt d'une plainte pénale et est renouvelée à condition que la procédure pénale soit en cours.

Une fois la procédure pénale terminée, le séjour peut être prolongé en présence d'un cas individuel d'une extrême gravité que la victime ait été disposée ou non à coopérer avec les autorités de poursuite pénale¹³. La jurisprudence récente¹⁴ a affirmé l'applicabilité directe en droit suisse de l'art. 14 de la CTEH, qui statue le droit des victimes à l'obtention d'une autorisation de séjour renouvelable lorsque « l'autorité compétente estime que leur séjour s'avère nécessaire en raison de leur situation personnelle » et lorsque « l'autorité compétente estime que leur séjour s'avère nécessaire en raison de leur coopération avec les autorités compétentes aux fins d'une enquête ou d'une procédure pénale ». ¹⁵ La directive du Secrétariat d'État aux migrations (SEM) du 1^{er} mars 2022 intègre cette jurisprudence tout en précisant les conditions liées à l'octroi de ces autorisations de séjour¹⁶. L'accompagnement continu et global d'ASTRÉE et la proximité avec les victimes permettent de renseigner les autorités migratoires sur tous ces aspects.

¹⁰ Compte tenu du fait que la loi indique un minimum de 30 jours (Art. 13 de la CTEH; Art. 30, al. 1, let. e, LEI en relation avec l'art. 35 OASA), une durée plus longue est possible; sur la base de notre expérience ce délai est nécessaire pour mettre en place différentes démarches permettant de déposer une plainte pénale dans des conditions de sécurité. Les expériences des autres membres de la Plateforme Traite sont très diverses concernant la délivrance d'un tel délai. Dans certains cantons, ce délai n'est délivré que pour 30 jours. Parfois, il peut être prolongé. Dans d'autres, ils n'ont pas encore d'expérience en la matière. Dans l'asile, le délai est accordé généralement pour 30 jours, voir l'article de Géraldine Merz et Ruth Eigenmann dans cette publication, p. 3, en particulier p. 9.

¹¹ Art. 30, al. 1, let. e, LEI en relation avec l'art. 36 OASA.

¹² Selon les explications du SPOP, un permis B est accordé lorsque la personne est sur sol suisse depuis plus d'une année. D'après l'expérience des autres membres de la Plateforme Traite, la plupart des autres cantons n'accordent ici qu'un permis L de courte durée (normalement pour six, quelque fois pour douze mois).

¹³ Art. 30, al. 1, let. b, LEI en relation avec l'art. 31 OASA.

¹⁴ ATF 145 I 308, l'ATF 142 I 152, etc.

¹⁵ Voir aussi l'article de Leila Boussemacer dans cette publication, p. 29.

¹⁶ Soit la vraisemblance du statut de victime et la nécessité du permis en raison d'une situation de détresse personnelle, la documentation du niveau d'intégration et les éventuels obstacles au renvoi, notamment les risques de re-trafficking.

À partir du moment où la victime obtient une autorisation de séjour, elle peut être inscrite au Centre social d'intégration des réfugiés (CSIR) sur la base d'un accord de collaboration spécifique, même en l'absence d'un statut de réfugié.e, et bénéficier d'un accompagnement pour la recherche d'un logement indépendant et à l'intégration professionnelle.

5. Suivi global et professionnel

Le suivi d'ASTRÉE vise à être global, tant sur les aspects d'accès aux droits, d'accompagnement au rétablissement que par la facilitation de l'intégration. Même lorsque la personne est suivie en ambulatoire, il permet de donner aux autorités des indications précises sur l'entier du parcours et des démarches accomplies par les victimes.

Le mandat donné à ASTRÉE par l'État de Vaud se concrétise sous une forme de contractualisation qui, par des normes et des conventions de collaboration, soumet le financement à des indicateurs qualitatifs et quantitatifs. Ainsi, le travail d'ASTRÉE est évalué continuellement, ce qui assure son professionnalisme et le bon suivi des accompagnements pour chaque bénéficiaire. Passée de seulement quelques cas identifiés avant 2015, l'association ASTRÉE détecte désormais une trentaine de nouvelles situations chaque année et a suivi près d'une centaine de victimes en 2022. Le travail investi par le canton de Vaud et ASTRÉE vise à respecter au plus près les principes de la CTEH. Malgré cet engagement, le risque de

renvoi pour les victimes persiste lorsque les procédures pénales arrivent à terme ou lorsque ces dernières ne veulent, ou ne peuvent, pas déposer plainte. Cette situation se traduit par un potentiel conflit entre les politiques cantonales vaudoises qui assurent une prise en charge des victimes visant l'intégration à long terme et les politiques fédérales en matière de gestion du phénomène migratoire qui réglementent le droit de séjour des victimes de manière restrictive.

6. Recommandations

ASTRÉE est un dispositif inédit qui confirme la possibilité de garantir une protection efficace des victimes lorsque la lutte contre la TEH est intégrée dans l'agenda politique. Certaines recommandations que nous portons, tant au niveau cantonal que national, visent à réduire les inégalités de traitement, qui demeurent encore flagrantes entre les cantons. Nous estimons qu'il faut renforcer la détection des victimes sur l'ensemble du territoire suisse, mettre en place des dispositifs de protection afin de proposer des hébergements adaptés, donner accès au système de protection prévu par la loi indépendamment du statut administratif, ne pas renvoyer les victimes dans le pays où elles ont subi l'exploitation ou qui n'offre pas des garanties en termes de protection, donner accès à un statut administratif stable indépendamment d'une plainte pénale et du lieu d'infraction et prendre en compte la spécificité du délit dans la procédure pénale par la sensibilisation des magistrats.