

**Version courte**  
**du rapport alternatif sur**  
**la mise en œuvre de la Convention**  
**du Conseil de l'Europe**  
**sur la lutte contre la traite des**  
**êtres humains en Suisse**

3ème tour d'évaluation

à l'attention du groupe d'expert-es sur la lutte contre  
la traite des êtres humains GRETA  
Avril 2023

**Ce rapport a été élaboré par la  
Plateforme Traite – Plateforme suisse contre la traite des êtres humains**

**et ses quatre membres:**

Antenna MayDay, SOS Ticino  
ASTRÉE  
CSP Genève  
FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration

**Avec la contribution et le soutien de:**

ProCoRe (réseau national de 27 centres de consultations pour les travailleuses du sexe)  
Unia Suisse et Unia Tessin

**Ce rapport est soutenu en outre par:**

La Plateforme sans-papiers Suisse (réseau national de 14 centres de consultation pour les sans-papiers)  
Plateforme des ONG suisses pour les droits humains (réseau national de cent ONGs engagées pour les droits humains)

**Rédaction:**

Mimoza Kokollari et Anna Schmid  
avec le soutien de Leila Boussemacer, Nina Lanzi, Monica Marcionetti,  
Géraldine Merz et Angela Oriti

# Index

## Introduction \_\_\_\_\_ 1

## Contexte légal en Suisse \_\_\_\_\_ 1

### 1. Questions adaptées à la Suisse \_\_\_\_\_ 1

1.1 Stratégie nationale \_\_\_\_\_ 2

1.2 TEH aux fins d'exploitation de la force de travail \_\_\_\_\_ 3

1.3 VTEH mineures \_\_\_\_\_ 3

1.4 Identification \_\_\_\_\_ 4

1.5 Accès aux mesures d'assistance \_\_\_\_\_ 4

1.6 Délai de rétablissement et de réflexion  
(Art. 13 CTEH) \_\_\_\_\_ 5

### 2. Access to justice \_\_\_\_\_ 6

2.1 Right to information (Art.12 et 15 CTEH) \_\_\_\_\_ 6

2.2 Legal assistance and free legal aid  
(Art. 15 CTEH) \_\_\_\_\_ 6

2.3 Psychological assistance (Art. 12 CTEH) \_\_\_\_\_ 7

2.4 Access to work (Art. 12 CTEH) \_\_\_\_\_ 7

2.5 Compensation (Art. 15 CTEH) \_\_\_\_\_ 8

2.6 Investigation, prosecution, sanctions and measures  
(Art. 22, 23 & 27, CTEH) \_\_\_\_\_ 8

2.7 Non-punishment provision (Art. 26 CTEH) \_\_\_\_\_ 9

2.8 Protection of victims and witnesses (Art. 28 & 30) \_\_\_\_\_ 10

2.9 International cooperation (Art. 32 CTEH) \_\_\_\_\_ 10

# Introduction

Cette brochure est une version résumée du troisième rapport alternatif à l'attention du Groupe d'expert-es du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) rédigé par la Plateforme Traite – Plateforme suisse contre la traite des êtres humains.

Ce rapport a pour objectif de faire part au GRETA des constats principaux des organisations de soutien spécialisées pour les victimes de la traite des êtres humains (VTEH) sur la mise en œuvre de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains (CTEH) du Conseil de l'Europe en Suisse, ainsi que les recommandations relatives. Des exemples de cas concrets qui approfondissent les problématiques présentées sont disponibles dans la version longue du rapport sur le site web de la Plateforme Traite (en anglais ou en français).

## Contexte légal en Suisse

La Loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI) et ses directives cantonales constituent la base légale fédérale qui règle l'aide aux VTEH et qui peut subventionner les organisations qui proposent un hébergement pour les VTEH. L'aide aux victimes est soumise aux conditions d'entrée en matière de la LAVI, à savoir la détermination du type d'infraction (les infractions contre l'intégrité physique), le lieu de l'infraction, qui doit être en Suisse, et le lien de causalité. Cette loi exclut les victimes, et donc les VTEH, dont le lieu de l'infraction se situe à l'étranger de toutes les prestations d'aide.

Sur le plan pénal, l'infraction est poursuivie d'office par l'art. 182 du Code pénal, mais cette disposition demeure trop rarement utilisée, notamment dans le domaine de l'exploitation de la force de travail. L'absence de définition dans la base légale de l'article 182 CP pour la TEH à des fins d'exploitation du travail donne lieu à une interprétation trop restrictive des autorités pénales.

S'agissant des lois qui règlent la question du séjour des VTEH, ce sont la Loi sur l'asile (LAsi) et la Loi sur les étrangers-ères et l'intégration (LEI) qui sont concernées. La LAsi n'a pas été modifiée suite à l'introduction/ratification des conventions internationales: la traite ne constitue pas un motif d'asile, mais la qualité de victime devrait être prise en compte pour déterminer la condition de vulnérabilité de la personne victime surtout dans le cadre de l'examen des obstacles au renvoi.

La LEI et son ordonnance d'application (OASA) accordent aux victimes la possibilité de bénéficier d'un délai de rétablissement et de réflexion d'au moins 30 jours conformément à l'article 13 CTEH en cas de soupçon de traite. Dans la pratique, l'octroi de ces délais est très variable: ils sont parfois accordés d'emblée pour trois mois, alors que dans d'autres cantons, ils le sont seulement pour 30 jours. Dans certains cantons en revanche, presque aucune demande n'a été accordée bien que de nombreuses victimes aient été identifiées.

Si la victime est disposée à coopérer avec les autorités de poursuite pénale, elle a le droit d'obtenir une autorisation de séjour de courte durée pour la durée de la procédure pénale. Le séjour peut être prolongé en présence d'un cas individuel d'une extrême gravité (aussi appelé cas de rigueur) dans les situations suivantes: lorsque le permis de courte durée n'est pas ou plus renouvelé, lorsque la procédure pénale s'est terminée ou lorsque les autorités pénales estiment qu'elles n'ont plus besoin de la présence de la victime en Suisse. Ce permis de séjour peut également être demandé sans procédure pénale, mais jusqu'à présent, cela n'a été accordé que dans des cas isolés. L'application directe de l'article 14 al.1 let. a CTEH a été affirmée par la Haute Cour, laquelle a reconnu un droit à une autorisation de séjour si l'autorité compétente estime que la situation personnelle de la VTEH l'impose. Dans la pratique, il est très difficile d'obtenir un permis de séjour basé sur ces dispositions dans la majorité des cantons. Les différents types de permis et leur droit d'obtention par les VTEH sont présentés de manière plus détaillée dans la version longue du rapport, notamment en ce qui concerne l'applicabilité de l'art. 14 de la CTEH.

## 1. Questions adaptées à la Suisse

La Suisse s'est engagée à assurer la protection des personnes VTEH par la signature de différentes conventions internationales en la matière. Plusieurs actions ont été mises en place pour répondre à cette problématique aux niveaux national et cantonal. Cependant ces politiques sont encore partielles et quasi absentes dans certaines régions. Depuis 2011, la Suisse a publié au total trois plans d'action nationaux (PAN) visant à

lutter contre la TEH. Par ces plans d'action, la Confédération établit les conditions-cadres pour lutter contre la traite, mais les mesures concrètes en matière de protection, notamment pour la détection, l'hébergement et la prise en charge des victimes sont sous la responsabilité des cantons.

Bien que le développement de politiques publiques à des vitesses variables soit une caractéristique typique du système helvétique du fait de son fédéralisme, les différences cantonales dans la mise en œuvre des actions du PAN apparaissent comme problématiques lorsqu'elles touchent des droits fondamentaux et se traduisent par une forme d'inégalité de traitement pour les bénéficiaires finaux-ales.

Se basant notamment sur les affaires amenées en justice, l'argument souvent revendiqué par les cantons est qu'ils n'ont pas assez de cas qui nécessitent d'investir dans un dispositif dédié à la lutte TEH et la prise en charge des victimes. A contrario, l'expérience de terrain des quatre membres de la Plateforme Traite montre que sans la mise en place d'actions visant à la détection et à l'accompagnement des personnes VTEH, les cas peuvent difficilement émerger. Le manque de sensibilisation et de formation des partenaires locaux entraînent une méconnaissance des indicateurs de TEH, limitant ainsi la détection de potentielles victimes, l'accès à leurs droits et ainsi, la dénonciation des auteur-es. Les cantons qui bénéficient de mesures de prévention et d'accompagnement pour les victimes ont vu augmenter le nombre de cas détectés et des procédures pénales engagées pour la poursuite de l'infraction de TEH.

Ce chapitre présente des commentaires sur la stratégie nationale en lien avec les thèmes pour lesquels le GRETA a formulé des recommandations urgentes dans le deuxième rapport d'évaluation 2019.

## 1.1 Stratégie nationale

En 2022, la Suisse a élaboré et adopté un troisième plan d'action national (PAN). Il constitue la stratégie nationale de lutte contre la TEH. Ce troisième PAN prévoit des mesures importantes pour améliorer la protection des victimes. Les organes de coopération cantonaux se voient attribuer un rôle central dans la mise en œuvre de ces mesures, mais nous constatons que l'existence d'une table ronde cantonale ne suffit pas à elle seule à assurer une coopération efficace entre les différents services étatiques et non-étatiques, ni à garantir une prise en charge adéquate et des standards minimaux de protection des VTEH.

Afin de mener à bien les actions du PAN, nous estimons que la Confédération doit veiller à :

- Déployer assez de ressources humaines pour être capable d'assurer le rôle de coordination et porter la responsabilité de l'implication des cantons, ainsi que des ressources financières suffisantes pour rendre réalisable les actions prévues par le PAN 2023–2027;
- Ce que tous les cantons remplissent leurs obligations en mettant en place des mesures spécifiques et concrètes pour la coopération, l'identification et la prise en charge des victimes en soutenant et supervisant les actions des cantons dans ce sens.

Début 2022, fedpol a annoncé que le co-financement annuel des mesures de lutte contre la TEH passerait à 600 000 CHF, soit 200 000 CHF de plus que les années précédentes. D'abord présenté comme une bonne nouvelle, il nous a été informé que ces 200 000 CHF avaient été détournés des mesures de prévention de lutte contre la violence dans la prostitution. Ce transfert de moyens pose un problème éthique majeur et a comme conséquence une réduction incohérente des actions de prévention et d'information par les ONG en contact avec le milieu du travail du sexe. Il n'est de surcroît pas clair si les 600 000 CHF seront disponibles les années suivantes. Ce manque de planification sur le long terme crée un contexte d'incertitude dans l'organisation des activités basées sur ce financement pour les organisations spécialisées qui dépendent de ces fonds.

Pour permettre une pérennisation de l'aide spécialisée aux VTEH :

- Il est nécessaire d'augmenter le financement des organisations spécialisées dans la TEH sans que ce soutien ne se fasse au détriment des organisations actives dans la prévention de la violence liée à la prostitution ;
- En raison des différences cantonales, il est d'autant plus important que les ressources financières soient garanties de manière suffisante et durable au niveau national et que leur distribution se fasse conformément à des standards de qualité.

## 1.2 TEH aux fins d'exploitation de la force de travail

Dans son dernier rapport, le GRETA a vivement recommandé à la Suisse de former et sensibiliser les actrices et acteurs des secteurs concernés par l'exploitation de la force du travail afin de renforcer les détections dans ce type de TEH.

Au cours des cinq dernières années, la TEH à des fins d'exploitation de la force de travail a fait l'objet d'une attention accrue de la part du grand public et des autorités en Suisse. C'est une évolution positive. Mais il est aujourd'hui toujours rare qu'une situation d'exploitation de la force de travail soit identifiée comme un cas potentiel de TEH et que la victime soit mise en contact avec les organisations spécialisées par des autorités de poursuites pénales ou les services d'inspection du travail. La Plateforme Traite se préoccupe aussi particulièrement des travailleurs-euses domestiques, car les contrôles des conditions de travail restent rares et superficiels. Les organisations spécialisées de la Plateforme Traite constatent que leur identification TEH à des fins d'exploitation de travail est souvent remise en question par les autorités pénales, les autorités de migration mais aussi par des centres LAVI. Cela a pour conséquences que les victimes n'arrivent pas à faire valoir leurs droits, entre autres en ce qui concerne les permis de séjour, et sont exclues des prestations de soutien LAVI.

Pour soutenir une meilleure prise en charge de ce type de traite, les membres de la Plateforme recommandent que:

- L'identification des VTEH à des fins d'exploitation de travail par des organisations spécialisées dans la protection des victimes qui se basent sur la CTEH puisse être reconnue par les autorités;
- Les cantons renforcent le système permettant d'effectuer un contrôle des conditions de travail dans le domaine de l'économie domestique.

## 1.3 VTEH mineures

Le GRETA avait réprimandé la Suisse dans son dernier rapport pour son traitement des mineur-es VTEH et a formulé de nombreuses recommandations concernant la sensibilisation, l'identification, l'hébergement et le manque de procédures formalisées à cet effet.

La situation dans son ensemble concernant les mineur-es VTEH n'a malheureusement pas changé depuis le dernier cycle d'évaluation et reste très préoccupante. Les membres de la Plateforme Traite observent régulièrement des situations où les droits des enfants victimes ne sont pas respectés. Il n'y a pratiquement pas de formation et sensibilisation sur la TEH des mineur-es et les formes d'exploitation dont ils font l'objet, ni de coordination fédérale à ce sujet. L'organisation d'un échange institutionnalisé autour des VTEH mineures au niveau fédéral prévue dans le deuxième PAN n'a pas été réalisée.

La situation des mineur-es non accompagné-es dans la procédure d'asile (RMNA) est particulièrement alarmante à plusieurs niveaux. Leur encadrement dans les centres fédéraux d'asile est insuffisant et dans de nombreux cas, la présomption de minorité n'est pas appliquée par les autorités de migration. Ceux-ci risquent en outre plus facilement des renvois Dublin lorsqu'ils sont considéré-es comme adultes. Les déplacements en Europe rendent les RMNA particulièrement vulnérables à l'exploitation, à la violence et à la traite d'enfants.

Pour permettre une prise en charge adéquate des mineur-es VTEH, il nous semble indispensable de:

- Sensibiliser et former tous les services et institutions pouvant être en contact avec des potentielles VTEH mineures, ainsi que les autorités de poursuite pénales à l'exploitation des mineur-es à des fins criminelles et au principe de non-sanction (non-punishment);
- De mettre en place des procédures contraignantes et spécifiques telles que des mécanismes d'orientation et de protection, ainsi que des lieux d'hébergement adaptés, aussi pour les RMNA dans l'asile, afin d'assurer une prise en charge optimale dans tous les cantons;
- Pour les mineur-es non-accompagné-es, relevant ou non de l'asile, l'application de la présomption de minorité prévue par l'article 10 CTEH, une représentation juridique et l'accompagnement d'une organisation spécialisée sont décisives et doivent être systématiquement mises en place dès les premiers soupçons;
- Lancer un groupe de travail au niveau fédéral afin d'accompagner ces processus.

## 1.4 Identification

Après le deuxième cycle d'évaluation, le GRETA a recommandé à la Suisse de renforcer l'identification VTEH et de mettre en place un processus d'identification formalisé.

La Plateforme Traite constate que dans les cantons où il existe des organisations spécialisées dans la protection des victimes qui mènent des actions de sensibilisation proactives, davantage de victimes sont identifiées.

Ce constat rejoint nos recommandations visant à :

- Préciser les mécanismes cantonaux de lutte TEH et d'assistance aux victimes par la création de Tables rondes et mécanismes d'orientation dans tous les cantons, tels que prévu dans le PAN;
- Associer le plus tôt possible les organisations spécialisées dans la protection, l'identification et le conseil des victimes potentielles de la TEH.

De manière générale, on peut dire que la détection des personnes potentiellement VTEH dans la procédure d'asile a fortement augmenté par rapport aux années précédant 2019. Cela est entre autres dû aux mesures de sensibilisation auprès des représentant-es juridiques mandaté-es, à la collaboration étroite avec les organisations spécialisées, ainsi qu'aux efforts fournis depuis par le SEM dans le développement de leurs pratiques dans l'identification. Cependant, les VTEH sont très rarement mises en réseau avec les organisations spécialisées par les autorités de migration. De plus, les procédures d'asile accélérées et les procédures Dublin, qui sont appliquées dans la plupart de ces cas, ne sont pas du tout adaptées aux groupes de personnes aussi vulnérables que les VTEH, dont les récits sont extrêmement complexes et qui nécessitent du temps et une mise en confiance pour être livrés.

Plusieurs étapes demeurent encore essentielles pour favoriser l'identification dans le système d'asile :

- Il faut dans un premier temps clarifier la responsabilité de l'orientation des victimes de la TEH à un service spécialisé : une mise en réseau proactive avec les centres de conseils spécialisés doit pouvoir être garantie par le SEM;
- Le concept de formation promis depuis 2019 doit être finalisé et adopté par le SEM pour permettre la mise en place des formations régulières, obligatoires et généralisées pour l'ensemble des actrices et acteurs susceptibles d'entrer en contact avec des victimes potentielles de la TEH dans le cadre de la procédure d'asile;
- Les organisations spécialisées devraient être mandatées à titre d'expertise externe et défrayées pour les évaluations TEH réalisées dans le cadre de l'asile;
- Appliquer la clause de souveraineté en vertu de l'art. 17 du règlement Dublin-III dans tous les cas de suspicion de TEH.

## 1.5 Accès aux mesures d'assistance

Le GRETA a recommandé à la Suisse dans son deuxième rapport de respecter la CTEH et de garantir l'accès à l'assistance prévue par l'article 12 CTEH à toutes les VTEH, également pour celles se trouvant dans l'asile et/ou dont le lieu du crime se trouve à l'étranger.

L'accès à des prestations de soutien spécialisé, comme le prévoit l'article 12 CTEH, dépend de manière décisive de l'existence et du financement d'organisations de protection spécialisées. Là où il n'y a pas d'organisations spécialisées, les victimes n'ont accès qu'aux prestations LAVI. Toutefois, sur la base de l'expérience des organisations actives sur le terrain, nous concluons que la durée et les conditions d'assistance LAVI ne permettent pas de garantir l'identification VTEH ni une protection conforme aux standards de la Convention. Les VTEH qui ont été exploitées à l'étranger sont quant à elles exclues de toute prestation LAVI.

Afin de pallier ces inégalités de traitement, il est nécessaire de :

- Garantir l'accès à des conseils spécialisés et à un logement sécurisé gérés par une organisation professionnelle dédiée à la protection des VTEH pour toutes les victimes dans tous les cantons;
- Évaluer et appliquer des standards de qualité minimaux dans la mise en place de mesures de protection et de prise en charge des VTEH.

En 2023, les centres fédéraux d'asile (CFA) qui hébergent les requérant-es d'asile ne sont toujours pas un lieu approprié pour héberger les VTEH; la Suisse enfreint les dispositions de la CTEH malgré les recommandations de changement. Le SEM maintient en revanche que l'hébergement dans les CFA répond aux exigences de la CTEH.

En tant que Plateforme, nous recommandons que:

- Les VTEH dans l'asile ne soient pas hébergées dans un CFA et qu'elles puissent avoir accès à un hébergement adapté et à une prise en charge spécialisée.
- L'aspect de la mise en danger en cas de transfert Dublin n'a toujours pas été réglé. Les conséquences sont pourtant désastreuses: 90% des VTEH en procédure d'asile rencontrées par l'organisation FIZ dont le lieu de l'infraction se situe à l'étranger passent directement en procédure Dublin.
- Dans les cas où l'expulsion d'une VTEH est inévitable, il nous semble indispensable:
- De garantir l'accès à l'aide aux victimes dans l'État Dublin;
- Que le SEM prenne en compte les éventuels obstacles à l'extradition au cas par cas, tels que le risque de re-trafficking ou de représailles.

## 1.6 Délai de rétablissement et de réflexion (Art. 13 CTEH)

Dans son dernier rapport, le GRETA a souligné que la Suisse devait accorder à toutes les VTEH un délai de rétablissement et de réflexion d'au moins 30 jours, ainsi que l'accès à des mesures de soutien au sens de l'article 12 de la CTEH durant cette période.

Pour les VTEH qui ne sont pas en procédure d'asile, et qui relèvent donc de la loi sur les étrangers-ères et l'intégration (LEI), il existe de grandes différences cantonales concernant l'octroi d'un délai de rétablissement et de réflexion. Le soutien d'une organisation spécialisée est déterminant à ce stade de la prise en charge, car les organisations spécialisées s'engagent pour que le délai de réflexion soit respecté et que la victime puisse se stabiliser et se rétablir avant une audition, particulièrement si la police fait pression pour interroger la victime.

Afin d'atteindre au plus près le but d'un tel délai, il est nécessaire de respecter ces principes:

- Pendant la période de réflexion et de rétablissement, aucun questionnement ou interrogatoire de la police ne doit être effectué, et aucune donnée personnelle de la victime ne doit être transférée; à cet égard, une directive claire ainsi qu'une sensibilisation et formation est nécessaire, en particulier pour la police, les procureur-es et les autorités de migration.

Pour les VTEH en procédure d'asile, le SEM a introduit un délai de rétablissement et de réflexion dans la procédure d'asile. Après l'identification d'une VTEH par le SEM, la personne concernée est informée qu'elle dispose de 30 jours pour réfléchir à coopérer avec les autorités de poursuite pénale. Durant cette période, il n'y a pas d'audition sur les motifs d'asile et «aucune décision de renvoi ou d'exécution de renvoi n'est prise». Cependant, le processus interne du SEM ne prévoit pas activement la mise en relation de la personne concernée avec un centre de consultation spécialisé, ni un soutien spécialisé pour le rétablissement, ce qui peut desservir les VTEH dans leur accès aux droits tels que prévus dans la CTEH et peut avoir un impact sur leur sécurité.

Afin d'optimiser les chances d'une prise en charge adéquate, il est indispensable pour VTEH en procédure d'asile de:

- Avoir accès aux mêmes services de soutien pendant la période de rétablissement et de réflexion que les VTEH qui sont sous la LEI.



## 2. Access to justice

Pour le troisième cycle d'évaluation, le GRETA a mis l'accent dans son questionnaire sur le thème de l'accès à la justice, en plus du suivi spécifique à chaque pays, pour examiner si les dispositions correspondantes de la CTEH sont respectées par la Suisse.

### 2.1 Right to information (Art. 12 et 15 CTEH)

Les VTEH ont le droit d'être informées de leurs droits en tant que victimes. En signant la Convention, la Suisse s'est également engagée à former les personnes occupant des fonctions clés qui, par leur profession, peuvent être en contact avec des victimes présumées afin qu'elles puissent reconnaître les signes de la TEH.

Travaillant directement auprès des VTEH, nous constatons dès les premières rencontres que certaines d'entre elles avaient déjà cherché de l'aide en livrant leur récit à divers services. Le manque de sensibilisation des polices, du milieu carcéral, des services de migration, de l'inspection du travail et des autorités pénales dessert les victimes qui ne sont pas reconnues comme telles. La méconnaissance des indicateurs de TEH complique et retarde la détection, car les victimes ne sont pas orientées vers les organisations spécialisées, ne reçoivent pas l'aide et la protection nécessaires et n'ont pas accès à leurs droits.

La Plateforme Traite souhaiterait une proactivité plus grande de la Confédération et des cantons en ce qui concerne la sensibilisation du grand public et des institutions, notamment pour:

- Les polices et primo-intervenant-es de police: le sujet de la TEH doit être intégré dans leur formation de base et la formation-continue dans tous les cantons;
- Les différents corps de métier travaillant dans le milieu carcéral (assistant-es sociaux-ales, équipes médicales, gardien-ennes, etc.) doivent être sensibilisés aux indices de la TEH et au droit des victimes à une assistance spécialisée;
- Les différent-es actrices et acteurs du marché du travail (syndicats, associations patronales, commissions paritaires et tripartites, services de l'emploi, inspection du travail, services de conseil dans le domaine de la migration, services d'intégration professionnelle).

Ces actions de sensibilisation et les programmes de formation doivent inclure les organisations spécialisées dans la protection des victimes afin d'échanger sur les enjeux et adapter les stratégies de lutte en lien avec la réalité du terrain.

### 2.2 Legal assistance and free legal aid (Art. 15 CTEH)

En signant la Convention, la Suisse s'est engagée à garantir aux VTEH l'accès à une assistance juridique gratuite.

En Suisse, les personnes qui participent à une procédure judiciaire peuvent bénéficier de l'aide juridique. Mais cette aide financière n'est pas inconditionnelle et est accordée si les ressources financières sont insuffisantes.

En ce qui concerne les frais de justice, les victimes sont moins bien placées que les auteur-es. L'auteur-e condamné-e a la possibilité de faire recours jusqu'à la Cour cantonale sans risquer de devoir payer les frais de justice. En revanche, la victime ne peut pas risquer de faire recours si l'auteur-e est acquitté-e par la première instance judiciaire, car si la deuxième instance confirme le premier jugement, la victime pourrait dans certaines circonstances devoir supporter l'ensemble des frais de justice, qui peuvent atteindre des sommes extrêmement élevées.

Pour garantir une participation favorable des victimes à la procédure pénale, il faut veiller à:

- Ce que les VTEH ne supportent pas un risque financier lorsqu'elles participent à des procédures en tant que témoin ou partie plaignante;
- Permettre une égalité de défense entre les victimes et les prévenu-es en assurant le droit aux VTEH d'être assistées dès la première audition à la police.
- L'assistance juridique ne couvrant pas les frais des avocat-es en matière de séjour, ces demandes sont assurées par des organisations de protection des VTEH, pour autant qu'il en existe dans le canton et qu'elles soient spécialisées en droit des étrangers et droit d'asile.

Pour répondre aux besoins spécifiques de séjour des VTEH, nous constatons qu'il faut :

- Garantir l'accès et le maintien d'un soutien administratif spécialisé en lien avec les permis de séjour pour les VTEH par un-e juriste ou une organisation spécialisée.

Les membres de la Plateforme ont développé au fil des années des contacts avec des avocat-es spécialisé-es qui s'intéressent et qui connaissent les problématiques complexes liées à la TEH. Lorsqu'aucun service n'existe ou il n'y a pas une mise en contact avec les organisations spécialisées, les victimes risquent d'être défendues par un-e avocat-e commis-e d'office incompetent-e dans la défense complexe de ces situations.

Nous estimons donc particulièrement important que :

- Les victimes puissent bénéficier d'un-e avocat-e spécialisé-e qui les représentera devant les tribunaux et tout au long de la procédure pénale.

## 2.3 Psychological assistance (Art. 12 CTEH)

La Suisse s'est engagée à permettre aux VTEH l'accès à une aide psychologique et à des soins médicaux d'urgence.

Outre les difficultés d'accéder aux soins en Suisse pour les migrant-es en général, c'est le manque de sensibilisation qui porte préjudice aux victimes. Les traumatismes sont complexes et parfois méconnus des professionnel-es de la santé, comme ceux liés à la sorcellerie. Les thérapies alternatives ne sont pas prises en charge par l'assurance maladie de base, ce qui n'est pas toujours adapté selon les communautés et selon les traumatismes vécus chez les VTEH.

Pour permettre une meilleure prise en charge des VTEH et leurs traumatismes, il est indispensable de :

- Assurer des formations continues pour le milieu de santé sur les traumatismes spécifiques en lien avec la traite (par exemple, la sorcellerie) ;
- Développer des financements publics pour des projets pionniers permettant l'accès à la santé et aux thérapies alternatives pour les VTEH dans tous les cantons ;
- Soutenir les victimes dans la poursuite de leur thérapie de rétablissement sur le long terme ;
- Poursuivre la campagne de sensibilisation dans le domaine de la santé de fedpol, avec l'implication des organisations spécialisées de la Plateforme Traite.

## 2.4 Access to work (Art. 12 CTEH)

Conformément à l'article 12 para. 4, la Suisse doit faciliter l'accès au marché du travail et à la formation des VTEH qui ont un statut de séjour légal.

L'accès au marché du travail dépend du permis de séjour. Pour la présence lors de la procédure pénale, la très grande majorité des cantons délivrent un permis L de courte durée, ce qui est dissuasif et peu compétitif sur le marché du travail. En conséquence, comme une procédure pénale peut parfois durer pendant plusieurs années, la victime n'a de facto pas l'opportunité pendant cette longue période d'être indépendante financièrement grâce à sa propre activité professionnelle. Comme l'infraction de l'usure est plus simple à démontrer, les autorités pénales privilégient l'instruction de cette infraction au lieu de TEH afin d'optimiser leurs chances d'obtenir une condamnation. Dans ce cas, les VTEH n'ont pas du tout la possibilité de travailler. De plus, les différences cantonales sont flagrantes dans l'accès aux cours de langue et de formation pour les victimes. Nous constatons également que comme les permis à long terme ne sont pas assurés, les victimes ne peuvent pas s'engager dans de longues formations et se retrouvent à travailler toujours dans les mêmes secteurs: nettoyage, soins et cuisine.

Pour faire face à ces problématiques et permettre l'intégration, il nous semble indispensable :

- D'adapter une pratique uniforme dans tous les cantons et au SEM par l'octroi d'un permis B avec la possibilité d'exercer une activité lucrative d'une année en cas de collaboration avec les autorités pénales; sans prendre en compte les qualifications des infractions pendant l'instruction ;

- De rendre accessible les programmes d'intégration et les cours de langue du moment où un soutien en matière d'aide aux victimes (conformément à la LAVI) est proposé et/ou dès la prise en charge par une organisation spécialisée.

## 2.5 Compensation (Art. 15 CTEH)

En signant la Convention, la Suisse s'est engagée à ce que les VTEH reçoivent une indemnisation de la part de l'auteur-e de l'infraction. En outre, la Suisse doit permettre une forme d'indemnisation ayant pour but une assistance et une intégration sociale.

Au fil des accompagnements, notre constat général est que les victimes n'obtiennent pas des indemnisations à la hauteur des dommages et des torts subis. En ce qui concerne les indemnisations liées aux dommages tels que les salaires impayés ou tout gain relatif soutiré par les auteur-es de l'exploitation, plusieurs obstacles entravent leur estimation et le versement aux victimes. La difficulté principale est liée à l'incapacité d'accéder aux biens et fortune des auteur-es, principalement investis à l'étranger. Il n'existe pas de fonds d'indemnisation pour les procédures civiles si le/la prévenu-e est considéré-e indigent-e. Certaines victimes se sont vu exclure de la possibilité d'accéder à cette démarche en raison du type d'exploitation, notamment pour des victimes forcées à des activités illicites et pour des victimes sans statut de séjour et sans permis de travail pendant l'exploitation, justifié comme étant du travail illégal.

Pour établir une pratique plus juste, nous estimons en tant que Plateforme que:

- Les salaires non versés et les sommes soutirées aux VTEH devraient être calculés par les tribunaux et attribués aux victimes à titre de dommages et intérêts auxquels l'État devrait se subsidier en cas d'indigence des auteur-es;
- Le statut de séjour de la victime ne devrait pas être déterminant dans l'évaluation des droits aux indemnités.

En cas d'incapacité des prévenu-es à payer le montant fixé pour le tort moral, il existe en revanche un principe de subsidiarité des prestations par l'État. Les limites du cadre légal s'appliquent aux VTEH, à savoir un plafond de CHF 70 000. Or, en pratique, l'indemnité la plus haute recensée pour une VTEH par les autorités d'indemnisation de la LAVI s'est élevée à 15 000; la majorité des montants se situe bien plus bas, parfois pour des situations d'exploitation de plusieurs mois ou années. Ces montants sont encore réduits dans le cas où la victime rentre dans son pays d'origine ou si elle projette de le faire.

Afin de permettre aux victimes de recevoir un montant plus approprié:

- Les autorités judiciaires et les bureaux cantonaux d'indemnisation doivent être davantage sensibilisés et formés pour permettre une évaluation plus juste des torts moraux subis;
- Les montants de l'indemnisation ne doivent pas être réduits davantage si une VTEH vit à l'étranger;
- L'accès à un-e avocat-e pour procéder aux démarches juridiques en lien avec l'indemnisation des dommages et du tort moral doit être garanti systématiquement à l'issue de la procédure pénale, indépendamment du revenu de la victime.

## 2.6 Investigation, prosecution, sanctions et mesures (Art. 22, 23 et 27 CTEH)

La Suisse s'est engagée à mener des enquêtes et des procédures pénales sur la TEH et à condamner les auteur-es de manière appropriée.

Nous constatons une difficulté générale de la part des autorités pénales à aboutir à des condamnations pour TEH. Le manque de sensibilisation de la chaîne pénale en est une des causes. Bien que les différents corps de police semblent peu à peu se former sur le sujet dans certains cantons, très peu de formations et autres sensibilisations pour les avocat-es, procureur-es et juges ne sont disponibles actuellement. Nous constatons que les rares condamnations cantonales pour TEH à des fins d'exploitation de la force de travail n'ont pas d'effets directs sur la volonté des autres cantons à identifier, poursuivre et/ou condamner des situations similaires.

Dans le but de renforcer l'investigation des crimes TEH, la Plateforme recommande donc que:

- Les autorités de poursuite pénale soient davantage formées à appliquer de l'article 182 CP conformément à l'article 4 CTEH et 4 CEDH et que des formations spécifiques concernant la TEH destinées aux procureur-es soient assurées.

Dans certains cantons, il existe désormais des procureur-es spécialisé-es. Ils ont mené quelques procès avec succès. Mais malheureusement, il arrive régulièrement que des procureur-es non spécialisé-es aient la charge de cas de TEH même si des procureur-es spécialisé-es existent dans le canton. La conséquence est que la TEH n'est pas reconnue.

Outre l'impact sur la conduite des enquêtes et des procédures pénales, l'avis des procureur-es détermine l'obtention du permis de séjour pour la victime durant la durée de la procédure pénale dans certains cantons, sans prendre en compte la volonté de la victime à suivre la procédure pénale ou celle de son/sa représentant-e juridique, ni de ses besoins.

La pratique concernant les témoignages des VTEH a récemment changé au détriment des VTEH: un tribunal peut maintenant exiger que la personne lésée se présente en personne à nouveau devant le tribunal, même des années plus tard et même dans des procédures où le risque de re-traumatisme et de re-victimisation est énorme pour les victimes, comme c'est souvent le cas pour les VTEH.

Afin de mener les enquêtes TEH au mieux et en accord avec les besoins des victimes, nous estimons que:

- Toutes les procédures pénales susceptibles de concerner la TEH doivent être examinées et menées par des procureur-es spécialisé-es dans ce domaine;
- La pratique d'octroi d'un permis de séjour doit être uniformisée dans tous les cantons et au SEM en cas de collaboration avec les autorités pénales et garantir l'application de l'art. 14 al.1 let. b CTEH, sans demande systématique aux autorités pénales sur la présence nécessaire de la VTEH;
- Les risques de re-traumatisation et les besoins de stabilisation des victimes doivent faire l'objet d'une évaluation de la nécessité du témoignage en personne d'une victime au tribunal et doit être évité au maximum;
- La Suisse doit permettre aux victimes en procédure d'asile d'avoir accès au suivi de leurs déclarations en lien avec une infraction pénale du moment où elles sont transmises du SEM à fedpol.

Les constatations d'avocat-es spécialisé-e-s dans la défense des VTEH relaient l'absence de volonté d'instruire le rôle des complices des auteur-es de TEH. Il arrive que les autorités pénales ne prennent pas suffisamment de mesures pour assurer la présence des prévenu-es à l'audience de jugement, ni à empêcher un risque de récidive. Il en est de même pour les prévenu-es sans statut légal en Suisse, qui peuvent être renvoyé-es à tout moment et seraient ainsi impossible à juger.

Lorsque ces occasions se présentent dans les procédures pénales relatives à la TEH, il semble important de permettre:

- La poursuite non seulement des auteur-es direct-es, mais aussi les complices et autres personnes ayant profité de l'exploitation;
- La garantie de la présence des prévenu-es tout le long de l'instruction pour permettre leur jugement et pour garantir la sécurité de la victime.

## 2.7 Non-Punishment provision (Art. 26 CTEH)

La Suisse s'est engagée à prévoir dans sa loi que les VTEH ne soient pas punies pour les infractions qu'elles ont été contraintes de commettre (principe de non-sanction).

Dans le dernier rapport GRETA, il était déjà impérativement demandé à la Suisse d'adopter une loi concernant ce principe. À ce jour, il n'y a toujours pas de dispositions spécifiques pour son application. Une fois la décision de sanction entrée en force, l'application du principe de non-punishment s'avère long, compliqué et demande des ressources, entre autres financières, inaccessibles aux victimes sans le soutien d'organisations spécialisées.

Lorsque les victimes qui ne disposent pas d'autorisation de séjour veulent se rendre à la police pour une dénonciation, elles risquent de voir leur statut de séjour précaire révélé et de faire l'objet d'une plainte pour séjour illégal et, à terme, d'une expulsion de Suisse, ce qui est grandement décourageant et risqué.

Il devient dès lors urgent :

- D'ancrer le principe de non-sanction (non-punishment) dans la loi suisse;
- D'établir un mécanisme clair permettant de réviser les jugements et les peines déjà prononcés lorsqu'une victime n'est identifiée comme telle qu'à un stade ultérieur;
- D'établir une procédure juridique pour que les amendes et les ordonnances pénales déjà définitives soient annulées ou remises lorsque les actes punis ont été commis en raison de la situation d'exploitation, et permettre de récupérer l'argent des amendes déjà payées;
- De rendre possible la dénonciation d'infractions sans devoir révéler le statut de séjour aux autorités (safe reporting).

## 2.8 Protection of victims and witnesses (Art. 28 et 30 CTEH)

La Suisse s'est engagée à protéger les victimes et les témoins contre l'intimidation et les représailles dans le cadre d'une procédure pénale.

Comme développé dans les points précédents, dans les cantons où il n'y pas de structures spécialisées ni de mécanisme d'orientation, aucune protection des victimes n'est garantie. Ces cantons recourent généralement à des solutions d'hébergement minimaux, tels que les hôtels, mais ceux-ci ne répondent pas aux critères de sécurité nécessaires et ne peuvent pas assurer la mise en protection d'une VTEH. Pour les victimes dont le lieu d'infraction est à l'étranger, aucune prise en charge financière et médicale n'est assurée par la LAVI et la protection relève des possibilités alternatives disponibles sur le canton et des ressources des organisations.

Outre la recommandation déjà mentionnée de mettre en place des structures de soutien spécialisées dans tous les cantons, il est important de noter les points suivants pour faire face aux risques de sécurité des victimes :

- La loi sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI) doit être adaptée d'urgence pour que toutes les victimes, y compris celles qui sont exploitées à l'étranger, puissent avoir accès à la protection et à tous leurs droits;
- L'adoption rapide par le Parlement de la modification de la loi sur l'aide aux victimes est nécessaire, afin que la protection des VTEH ne soit enfin plus liée au lieu d'infraction;
- À défaut, les cantons doivent prévoir des mesures de protection et des aides financières spécifiques pour les VTEH.

Les obstacles à l'obtention d'un permis de longue durée, et donc d'une protection à long terme, sont importants et cette incertitude décourage les victimes à participer à une procédure pénale.

Afin de garantir une protection adéquate :

- Le choix et la possibilité d'une victime à dénoncer une infraction pénale ne doivent pas entraver l'accès à ses droits, notamment le droit à un permis de séjour en raison de la situation de détresse personnelle (cas de rigueur);
- Les critères d'octroi d'un permis pour des raisons personnelles (cas de rigueur) doivent être rendus moins restrictifs pour garantir une protection à long terme.

## 2.9 International cooperation (Art. 32 CTEH)

La Suisse s'est engagée à coopérer au niveau international dans la lutte contre la TEH, la protection des victimes et les poursuites pénales.

Le caractère transnational de l'exploitation est commun à la grande majorité des victimes suivies. Nous remarquons que la coopération internationale devient indispensable lorsque la victime dépose plainte, demande un permis ou décide de retourner vivre dans son pays ou ailleurs. Mais le suivi des plaintes et des mandats envoyés à l'étranger sont rares, voire quasi-inexistants, même avec les pays européens.

Au vu du manque de coopération policière internationale dans certains pays, il est impossible de proposer aux victimes des solutions concrètes pour la mise en protection de leur famille au pays, ce qui les décourage à déposer plainte face aux risques de représailles. En cas de renvoi dans le pays d'exploitation, le risque de re-trafficking est alors accru selon les dispositions de protection dudit pays.

Pour répondre à ces problématiques, nos recommandations portent sur :

- Le renforcement de la coopération internationale de manière que les membres de la famille des VTEH dans le pays d'origine puissent également être protégés contre les auteur-es en cas de dépôt de plainte ;
- Le développement d'accords d'entraide afin de faciliter le suivi des plaintes et pour garantir la poursuite des auteur-es avec les pays concernés ;
- L'engagement de la Confédération à s'assurer des risques pour la sécurité de la victime avant son renvoi dans le pays d'exploitation si celui-ci ne peut être évité.

# **Kurzfassung des Schattenberichts zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels in der Schweiz**

3. Evaluationsrunde

Zuhanden der Expertengruppe für die Bekämpfung  
des Menschenhandels GRETA  
April 2023

**Dieser Bericht wurde von der Plattform Traite, der Schweizer Plattform gegen Menschenhandel, und ihren vier Mitgliedern verfasst:**

Antenna MayDay, SOS Ticino

ASTRÉE

CSP Genève

FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration

**Weiter dazu beigetragen haben:**

ProCoRe (nationales Netzwerk von 27 Beratungsstellen für Sexarbeitende)

Unia Schweiz und Unia Tessin

**Der Bericht wird unter anderem unterstützt von:**

Plattform sans-papiers Suisse (nationales Netzwerk von 14 Beratungsstellen für Sans-Papiers)

NGO-Plattform Menschenrechte Schweiz (nationales Netzwerk von 100 NGOs, die sich für Menschenrechte einsetzen)

**Redaktion:**

Mimoza Kokollari und Anna Schmid

mit der Unterstützung von Leila Boussemaier, Nina Lanzi, Monica Marcionetti,

Géraldine Merz und Angela Oriti

**Übersetzung:**

Text Translate AG, Zürich



# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b>	1
-------------------	---

<b>Gesetzlicher Kontext in der Schweiz</b>	1
--	---

<b>1. Spezifische Fragen für die Schweiz</b>	2
--	---

1.1 Strategie auf Bundesebene	2
-------------------------------	---

1.2 OMH zur Ausbeutung der Arbeitskraft	3
---	---

1.3 Minderjährige OMH	3
-----------------------	---

1.4 Identifizierung	4
---------------------	---

1.5 Zugang zu Unterstützungsmassnahmen	5
--	---

1.6 Erholungs- und Bedenkzeit (Art. 13 ÜBM)	5
---	---

<b>2. Access to justice</b>	6
-----------------------------	---

2.1 Right to information (Art. 12 und 15 ÜBM)	6
---	---

2.2 Legal assistance and free legal aid (Art. 15 ÜBM)	7
--	---

2.3 Psychological assistance (Art. 12 ÜBM)	7
--	---

2.4 Access to work (Art. 12 ÜBM)	8
----------------------------------	---

2.5 Compensation (Art. 15 ÜBM)	8
--------------------------------	---

2.6 Investigation, prosecution, sanctions and measures (Art. 22, 23 & 27, ÜBM)	9
---	---

2.7 Non-punishment provision (Art. 26 ÜBM)	10
--	----

2.8 Protection of victims and witnesses (Art. 28 & 30)	10
--	----

2.9 International cooperation (Art. 32 ÜBM)	11
---	----

# Einleitung

Dieses Dokument ist eine Kurzfassung des dritten Schattenberichts zu Handen der Expertengruppe des Europarates für die Bekämpfung des Menschenhandels (GRETA) und wurde von der Plattform Traite, der Schweizer Plattform gegen Menschenhandel, erstellt.

Ziel dieses Berichts ist es, GRETA über die Erkenntnisse und Empfehlungen der spezialisierten Organisationen zur Unterstützung von Opfern des Menschenhandels bezüglich der Umsetzung des Übereinkommens des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels (ÜBM) in der Schweiz zu informieren. Konkrete Fallbeispiele zur Vertiefung der beschriebenen Problematiken sind in der langen Version des Berichts aufgeführt, die auf der Website der Plattform Traite (auf Englisch oder Französisch) verfügbar ist.

## Gesetzlicher Kontext in der Schweiz

Das Schweizer Opferhilfegesetz (OHG) und die dazugehörigen kantonalen Richtlinien bilden die gesetzliche Grundlage für die Regelung der Unterstützungsleistungen für OMH und für die Zuteilung von Subventionen an Organisationen, die sich um die Unterbringung und Beratung der Opfer kümmern. Damit Unterstützungsleistungen nach OHG bezahlt werden, müssen folgende Elemente bekannt sein: die Art der Straftat (Straftaten gegen die körperliche Unversehrtheit), der Ort der Straftat (muss in der Schweiz sein) und der Kausalzusammenhang. Dieses Gesetz schliesst Opfer, somit auch die OMH, von allen Opferhilfeleistungen aus, wenn die Straftat im Ausland begangen wurde.

Strafrechtlich gesehen wird der Straftatbestand des Menschenhandels gemäss Art. 182 des Schweizerischen Strafgesetzbuches von Amtes wegen verfolgt. Dies geschieht jedoch weiterhin viel zu selten, insbesondere im Zusammenhang mit der Ausbeutung der Arbeitskraft. Die fehlende Definition von Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft in Art. 182 des StGB führt dazu, dass die Strafverfolgungsbehörden den Artikel sehr eng auslegen.

Die geltenden Gesetze, die den Aufenthalt von Opfern von Menschenhandel regeln, sind das Asylgesetz (AsylG) sowie das Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG). Die Einführung/Ratifizierung internationaler Übereinkommen zu Menschenhandel führten nicht zu einer Anpassung des AsylG: Menschenhandel stellt keinen Asylgrund dar. Der Opferstatus müsste aber bei der Abklärung der vorausgesetzten Vulnerabilität von betroffenen Personen vor allem bei der Prüfung der Wegweisungshindernisse berücksichtigt werden.

Das AIG und die Verordnung zu dessen Umsetzung (VZAE) gewähren den Opfern im Falle eines Verdachts auf Menschenhandel gemäss Artikel 13 (ÜBM) die Möglichkeit einer Erholungs- und Bedenkzeit von mindestens 30 Tagen. In der Praxis wird diese Frist sehr flexibel ausgelegt: In einigen Kantonen wird sie von Anfang an auf 3 Monate festgelegt, während andere lediglich 30 Tage gewähren. In wiederum anderen Kantonen wurden noch fast keine solche Bewilligungen ausgestellt, auch wenn eine grosse Anzahl Opfer identifiziert worden war.

Wenn ein Opfer zur Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden bereit ist, hat es während der Dauer des Strafverfahrens das Anrecht auf eine Kurzaufenthaltsbewilligung. Die Aufenthaltsdauer kann bei besonders schwerwiegenden Einzelfällen (auch Härtefälle genannt) unter folgenden Umständen verlängert werden: wenn die Kurzaufenthaltsbewilligung nicht oder nicht mehr erneuert wird; wenn das Strafverfahren abgeschlossen ist oder wenn die Strafverfolgungsbehörden davon ausgehen, dass der Aufenthalt des Opfers in der Schweiz nicht mehr erforderlich ist. Solche Aufenthaltsbewilligungen können auch ohne Strafverfahren beantragt werden. Die direkte Anwendung von Artikel 14 Abs. 1 lit. a des ÜBM wurde vom Bundesgericht bestätigt. Es anerkannte das Recht auf die Gewährung einer Aufenthaltsbewilligung, wenn die zuständige Behörde dies aufgrund der persönlichen Situation des OMH als erforderlich betrachtet. In der Praxis ist es in einer Mehrheit der Kantone sehr schwierig, auf der Grundlage dieser Bestimmungen eine Aufenthaltsbewilligung zu erhalten, insbesondere wenn kein Strafverfahren geführt wurde. Die unterschiedlichen Aufenthaltsbewilligungen und das Recht der OMH, eine solche zu erhalten, werden in der langen Version des Berichts ausführlich beschrieben, vor allem hinsichtlich der Anwendung von Artikel 14 des ÜBM.

# 1. Spezifische Fragen für die Schweiz

Die Schweiz engagiert sich für die Sicherstellung des Schutzes von Opfern von Menschenhandel (OMH) und hat zu diesem Zweck verschiedene internationale Vereinbarungen zu diesem Thema unterzeichnet. Diverse Massnahmen wurden entwickelt, um das Problem des Menschenhandels auf kantonaler und nationaler Ebene anzugehen. In gewissen Regionen sind diese politischen Massnahmen jedoch nur partiell umgesetzt worden oder noch quasi inexistent. Seit 2011 hat die Schweiz insgesamt drei Nationale Aktionspläne (NAP) zur Bekämpfung von Menschenhandel erarbeitet. Mit diesen Aktionsplänen schafft der Bund die Rahmenbedingungen zur Bekämpfung von Menschenhandel; die konkreten Schutzmassnahmen, vor allem betreffend Identifizierung, Unterbringung und Betreuung von Opfern, liegen jedoch zum grossen Teil in der Hand der Kantone.

Die föderalistische Struktur der Schweiz führt dazu, dass politische Massnahmen nicht in allen Kantonen gleich schnell umgesetzt werden. Diese kantonalen Unterschiede sind jedoch insbesondere dann problematisch, wenn sie die Grundrechte betreffen und zu einer Ungleichbehandlung der Betroffenen führen.

Das häufig vorgebrachte Argument der Kantone ist, dass die geringe Anzahl Fälle, die tatsächlich vor Gericht kommen, die Investitionen in speziell der Bekämpfung des Menschenhandels gewidmete Strukturen nicht rechtfertigen. Doch ganz im Gegenteil zeigt die Praxiserfahrung der vier Fachorganisationen der Plattform Traite, dass ohne einen Aktionsplan zur Identifizierung und zur Begleitung von Opfern Fälle von Menschenhandel nur schwer ans Licht kommen. Die fehlende Sensibilisierung und Ausbildung der relevanten Akteure führen dazu, dass Hinweise auf Menschenhandel nicht erkannt werden, was die Aufdeckung von potenziellen Opfern, den Zugang zu ihren Rechten und das Erstellen einer Strafanzeige gegen den/die Täter\*innen einschränken. Kantone, die über Präventions- und begleitende Opferhilfemassnahmen verfügen, weisen eine höhere Anzahl aufgedeckter Fälle und eingeleiteter Strafverfahren im Zusammenhang mit Menschenhandel auf.

Dieses Kapitel enthält Kommentare zur Strategie des Bundes sowie den Themen, die aus den dringendsten Empfehlungen des zweiten GRETA-Evaluationsberichts von 2019 hervorgegangen sind.

## 1.1 Strategie auf Bundesebene

2022 erarbeitete und verabschiedete die Schweiz ihren dritten Nationalen Aktionsplan (NAP). Er legt die Strategie des Bundes zur Bekämpfung von Menschenhandel fest und sieht bedeutende Massnahmen zur Verbesserung des Opferschutzes vor. Die Organe der kantonalen Zusammenarbeit sind in der Umsetzung dieser Massnahmen zentral, wir stellen aber fest, dass ein kantonaler Runder Tisch allein nicht ausreicht, um eine effiziente Zusammenarbeit der verschiedenen staatlichen und nichtstaatlichen Stellen und eine angemessene Betreuung sowie die Einhaltung der Mindeststandards zum Schutz von OMH zu gewährleisten.

Zur erfolgreichen Umsetzung des NAP muss der Bund unseres Erachtens für Folgendes sorgen:

- Bereitstellung von genügenden personellen Ressourcen, um die Koordinationsrolle wahrzunehmen und die Verantwortung für die Einbindung der Kantone zu übernehmen, sowie von ausreichenden finanziellen Mitteln für die Umsetzung der Aktionen aus dem NAP 2023–2027;
- Überwachung der kantonalen Verpflichtungen zur Einführung spezifischer und konkreter Massnahmen zwecks Kooperation sowie Identifizierung und Betreuung von Opfern. Zu diesem Zweck hat der Bund die entsprechenden Aktivitäten der Kantone zu unterstützen und zu begleiten.

Anfang 2022 kündigte fedpol an, die Finanzhilfen für Massnahmen zur Bekämpfung von Menschenhandel um CHF 200 000 auf CHF 600 000 zu erhöhen. Dies ist an und für sich eine gute Nachricht, aber es hat sich herausgestellt, dass die zusätzlichen Mittel aus der Finanzierung von Massnahmen zur Gewaltprävention in der Prostitution abgezogen wurden. Diese Verschiebung von finanziellen Mitteln stellt ein gravierendes ethisches Problem dar und führt zu einem unregelmässigen Abbau der Präventions- und Informationsmassnahmen der NGOs im Bereich der Sexarbeit. Zudem ist nicht klar, ob die CHF 600 000 in den nächsten Jahren weiterhin gesprochen werden. Diese fehlende langfristige Planung schafft Unsicherheit für spezialisierte Organisationen, die für die Finanzierung ihrer Aktivitäten von diesen Mitteln abhängig sind.

Um eine nachhaltige Weiterführung der spezialisierten Hilfe für OMH zu ermöglichen:

- Müssen die finanziellen Mittel für spezialisierte Fachorganisationen für OMH erhöht werden, ohne dass dies zu Ungunsten von Organisationen ausfällt, die sich aktiv für die Gewaltprävention in der Sexarbeit einsetzen;
- Müssen die finanziellen Mittel auf Bundesebene in angemessener Höhe und langfristig garantiert werden und muss ihre Verteilung nach Qualitätsstandards erfolgen, was vor allem aufgrund der kantonalen Unterschiede im Opferschutz wichtig ist.

## 1.2 OMH zur Ausbeutung der Arbeitskraft

Der letzte GRETA-Bericht enthielt nachdrückliche Empfehlungen für die Schweiz, Akteur\*innen der Wirtschaftszweige, in denen die Ausbeutung von Arbeitskraft vorkommt, zu schulen und zu sensibilisieren, um diese Art des Menschenhandels aufzudecken.

In den letzten fünf Jahren hat das Phänomen von Menschenhandel zur Ausbeutung der Arbeitskraft in der Öffentlichkeit und bei den Schweizer Behörden immer grössere Aufmerksamkeit erhalten. Das ist eine positive Entwicklung, aber es ist auch heute immer noch selten, dass eine Ausbeutung der Arbeitskraft als potenzieller Menschenhandel erkannt wird und dass das Opfer von den Strafverfolgungsbehörden oder vom Arbeitsinspektorat mit spezialisierten Fachorganisationen in Kontakt gebracht wird. Die Plattform Traite sorgt sich besonders über Hausangestellte in Privathaushalten, da die Kontrolle der dortigen Arbeitsbedingungen immer noch sehr selten und oberflächlich erfolgt. Die Fachorganisationen der Plattform Traite stellen fest, dass ihre Identifizierung von Opfern von Menschenhandel zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft oft von den Straf- und Migrationsbehörden, aber auch von den Opferhilfezentren, in Frage gestellt wird. Das führt dazu, dass es den Opfern verwehrt bleibt, ihre Rechte wahrzunehmen, unter anderem hinsichtlich einer Aufenthaltsbewilligung, und dass sie von Unterstützungsleistungen gemäss Opferhilfegesetz ausgeschlossen werden.

Um diese Art von Menschenhandel besser bekämpfen zu können, empfehlen die Organisationen der Plattform Folgendes:

- Dass die Behörden die Identifizierung von Opfern des Menschenhandels zur Ausbeutung der Arbeitskraft durch spezialisierte Opferschutzorganisationen, die sich auf das ÜBM stützen, anerkennen;
- Dass die Kantone ihre Systeme zur Kontrolle von Arbeitsbedingungen von Angestellten in Privathaushalten verstärken.

## 1.3 Minderjährige OMH

Der letzte GRETA-Bericht rügte die Schweiz bezüglich der Behandlung von minderjährigen OMH und enthielt zahlreiche Empfehlungen hinsichtlich Sensibilisierung, Identifizierung und Unterbringung. Auch das Fehlen von entsprechenden formalisierten Prozessen wurde bemängelt.

Die Gesamtsituation bezüglich minderjährigen OMH hat sich seit der letzten Evaluationsrunde leider nicht verändert und bleibt äusserst besorgniserregend. Die Mitgliedsorganisationen der Plattform Traite beobachten regelmässig Situationen, in denen die Rechte von minderjährigen Opfern nicht respektiert werden. Es besteht praktisch keine Schulung und Sensibilisierung zum Thema Menschenhandel von Minderjährigen und den Arten ihrer Ausbeutung. Auch fehlt eine Koordination auf Bundesebene. Die Einführung eines landesweiten und institutionalisierten Austauschs zum Thema minderjährige OMH war im zweiten NAP zwar vorgesehen, wurde aber nicht umgesetzt.

Die Situation unbegleiteter Minderjähriger im Asylverfahren (UMA) ist auf verschiedenen Ebenen besonders alarmierend. Ihre Betreuung in den Asylzentren des Bundes ist ungenügend und in vielen Fällen wird die Annahme der Minderjährigkeit von den Migrationsbehörden nicht angewendet. Wenn Minderjährige als volljährig qualifiziert werden, besteht das zusätzliche Risiko, dass sie unter das Dublin-Abkommen fallen und damit leichter weggewiesen werden können. Die Flüchtlingssituation in Europa macht UMA zu einer besonders vulnerablen Gruppe bezüglich Ausbeutung, Gewalt und Kinderhandel.

Um eine angemessene Behandlung der Fälle von minderjährigen OMH zu ermöglichen, scheinen uns folgende Massnahmen unabdingbar:

- Sensibilisierung und Ausbildung aller Stellen und Institutionen, die mit potenziellen minderjährigen OMH in Kontakt kommen können, ebenso der Strafverfolgungsbehörden hinsichtlich des Zwangs von Minderjährigen zu kriminellen Handlungen und hinsichtlich des Non-Punishment-Prinzips;
- Einführung von verbindlichen und spezifischen Prozessen und Mechanismen für minderjährige OMH, z. B. betreffend Zuweisung und Schutz, sowie geeignete Unterbringungsorte, auch für minderjährige OMH im Asylverfahren, um in allen Kantonen eine optimale Betreuung zu gewährleisten;
- Gewährleistung der Annahme der Minderjährigkeit für UMA inner- oder ausserhalb des Asylverfahrens, wie in Artikel 10 ÜBM vorgesehen; systematische Gewährleistung, dass ab dem ersten Verdacht eine Rechtsvertretung und Begleitung durch eine spezialisierte Organisation bereitgestellt werden;
- Lancierung einer Arbeitsgruppe auf Bundesebene zur Begleitung dieser Massnahmen.

## 1.4 Identifizierung

Nach der zweiten Evaluationsrunde empfahl GRETA der Schweiz, die Identifizierung von OMH stärker voranzutreiben und einen formalisierten Identifikationsprozess einzuführen.

Die Plattform Traite stellt fest, dass die Anzahl von identifizierten Opfern in Kantonen mit spezialisierten Opferschutzorganisationen und proaktiven Sensibilisierungsaktionen steigt.

Diese Feststellung deckt sich mit unseren Empfehlungen, die wie folgt sind:

- Ausgestaltung der kantonalen Mechanismen zur Bekämpfung von Menschenhandel und Unterstützung der Opfer über die Schaffung von Runden Tischen sowie Zuweisungsmechanismen in allen Kantonen, wie im NAP vorgesehen;
- Schnellstmöglicher Einbezug von Organisationen, die auf den Schutz, die Identifizierung und die Beratung von potenziellen OMH spezialisiert sind.

Allgemein ist festzuhalten, dass die Aufdeckung von potenziellen Opfern von Menschenhandel in Asylverfahren seit 2019 stark zugenommen hat. Das ist unter anderem auf die Sensibilisierungsmassnahmen für die beauftragten Rechtsvertretungen, die enge Zusammenarbeit mit spezialisierten Organisationen sowie die Bemühungen des SEMs, die Identifizierung von OMH zu verbessern, zurückzuführen. Leider stellen aber die Migrationsbehörden nur sehr selten Kontakte zwischen OMH und spezialisierten Organisationen her. Darüber hinaus sind die beschleunigten Asylverfahren und das Dublin-Verfahren, die in den meisten solchen Fällen angewendet werden, überhaupt nicht auf derart vulnerable Personen wie OMH ausgerichtet, deren Erfahrungen äusserst komplex sind und genug Zeit und Vertrauen erfordern, bis sie erzählt werden können.

Es sind noch mehrere Etappen nötig, um die Identifizierung von Opfern im Asylsystem zu verbessern:

- Zuerst gilt es zu klären, wer für die Zuweisung von OMH an spezialisierte Stellen zuständig ist: Eine proaktive Vernetzung mit spezialisierten Beratungsstellen muss vom SEM garantiert werden können;
- Zur Einführung von regelmässigen, obligatorischen und breit eingesetzten Schulungen für alle Akteur\*innen, die im Rahmen von Asylverfahren mit potenziellen Opfern von Menschenhandel in Kontakt kommen können, muss das SEM das seit 2019 in Aussicht gestellte Ausbildungskonzept finalisieren und verabschieden;
- Die spezialisierten Organisationen sollen für externe Expertenberichte und -einschätzungen beauftragt und für die durchgeführten Abklärungen betreffend Menschenhandel im Rahmen der Asylverfahren entschädigt werden;
- Die Souveränitätsklausel (Selbsteintritt) gemäss Artikel 17 der Dublin-III-Verordnung soll in allen Fällen mit Verdacht auf Menschenhandel zur Anwendung kommen.

## 1.5 Zugang zu Unterstützungsmassnahmen

In ihrem zweiten Bericht empfahl GRETA der Schweiz, das ÜBM zu respektieren und den gemäss Artikel 12 ÜBM allen OMH zustehenden Zugang zu Unterstützung zu garantieren; auch denjenigen, die sich in einem Asylverfahren befinden und/oder bei denen der Ort der Ausbeutung im Ausland liegt.

Der Zugang zu spezialisierten Unterstützungsleistungen, wie es der Artikel 12 ÜBM vorsieht, hängt entscheidend vom Vorhandensein und von der Finanzierung von spezialisierten Opferschutzorganisationen ab. Gibt es keine spezialisierten Organisationen, haben die Opfer lediglich Zugang zu den Leistungen aus dem OHG. Basierend auf den Erfahrungen von Organisationen, die in diesem Bereich tätig sind, kommen wir zum Schluss, dass die Leistungen aus dem OHG ohne eine NGO, die diese umzusetzen versucht, weder die Identifizierung von OMH noch ihren Schutz gemäss den Normen des Übereinkommens garantieren können. OMH, die im Ausland ausgebeutet wurden, sind von allen Leistungen aus dem Opferhilfegesetz ausgeschlossen.

Um diese Ungleichbehandlung beheben zu können, sind folgende Massnahmen notwendig:

- Garantierter Zugang zu spezialisierten Beratungsleistungen und einer sicheren Unterbringung für alle Opfer und in allen Kantonen, bereitgestellt von einer professionell arbeitenden Opferschutzorganisation mit Spezialisierung auf den Schutz von OMH;
- Evaluation und Anwendung der Mindestqualitätsstandards in der Umsetzung von Schutzmassnahmen und der Betreuung von OMH.

2023 verfügen die Bundesasylzentren (BAZ), in denen Asylsuchende untergebracht werden, immer noch über keine geeigneten Angebote zur Unterbringung von OMH. So verstösst die Schweiz trotz der Empfehlungen zur Behebung dieser Situation weiterhin gegen die Bestimmungen des ÜBM. Das SEM hält dagegen, dass die Unterbringung in den BAZ den Anforderungen des ÜBM genüge.

Die Plattform Traite formuliert dazu folgende Empfehlung:

- OMH sind nicht in BAZ unterzubringen; sie sollen Zugang zu einer bedürfnisgerechten Unterbringung und einer spezialisierten Betreuung haben.

Der Aspekt der Gefährdung im Falle einer Dublin-Überstellung ist noch immer nicht geregelt, die daraus folgenden Konsequenzen sind verheerend: 90% der OMH in Asylverfahren, mit denen die FIZ in Kontakt gekommen ist und bei denen der Tatort im Ausland liegt, kommen direkt in das Dublin-Verfahren.

In Fällen, in denen die Ausweisung eines OMH nicht abgewendet werden kann, scheinen uns die folgenden Punkte unabdingbar:

- Der Zugang zu Opferhilfeleistungen im Dublin-Staat sollte garantiert sein;
- Das SEM sollte von Fall zu Fall allfällige Hinderungsgründe für eine Rückschaffung wie etwa das Risiko von Re-Trafficking oder Vergeltungsmassnahmen berücksichtigen.

## 1.6 Erholungs- und Bedenkzeit (Art. 13 ÜBM)

In ihrem letzten Bericht betonte GRETA, dass die Schweiz allen OMH eine Erholungs- und Bedenkzeit von mindestens 30 Tagen und in dieser Zeit den Zugang zu Unterstützungsleistungen im Sinne von Artikel 12 (ÜBM) gewähren müsse.

OMH ausserhalb des Asylverfahrens fallen unter das Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG). Bei der Gewährung einer Erholungs- und Bedenkzeit für diese Gruppe herrschen grosse kantonale Unterschiede. Die Unterstützung durch spezialisierte Organisationen ist in diesem Stadium der Betreuung ausschlaggebend. Sie engagieren sich dafür, dass die Dauer der Bedenkzeit eingehalten wird und dass das Opfer Zeit hat, sich zu stabilisieren und auf eine Einvernahme vorzubereiten, vor allem wenn die Polizei Druck macht, das Opfer möglichst bald zu befragen.

Damit eine derartige Bedenkzeit möglichst schnell greift, müssen folgende Regeln eingehalten werden:

- Während der Erholungs- und Bedenkzeit darf die Polizei weder Befragungen noch Verhöre durchführen und die persönlichen Angaben des Opfers dürfen nicht weitergegeben werden. Dazu braucht es eine klare Bestimmung sowie Sensibilisierung und Schulung, vor allem von Polizei, Staatsanwält\*innen und Migrationsbehörden.

Für OMH in einem Asylverfahren hat das SEM eine Erholungs- und Bedenkzeit in das Asylverfahren integriert. Nach der Identifizierung eines OMH durch das SEM wird die betreffende Person informiert, dass sie 30 Tage Bedenkzeit für die Entscheidung hat, ob sie zur Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden bereit ist. In dieser Zeit dürfen keine Anhörungen zu den Asylgründen durchgeführt und keine Entscheidungen betreffend Wegweisung getroffen bzw. eine Wegweisung durchgeführt werden. Die internen Abläufe des SEM sehen jedoch weder eine aktive Zuweisung einer betroffenen Person an eine spezialisierte Beratungsstelle noch eine spezialisierte Unterstützung während ihrer Erholungs- und Bedenkzeit vor. Dies kann den OMH den Zugang zu ihren Rechten, wie im ÜBM vorgesehen, erschweren und ihre Sicherheit gefährden.

Um eine angemessene Betreuung zu gewährleisten, soll der folgende Punkt für OMH in Asylverfahren zwingend sein:

- Zugang zu den gleichen Unterstützungsleistungen während der Erholungs- und Bedenkzeit, wie sie OMH unter dem AIG erhalten.

## 2. Access to justice

In der dritten Evaluationsrunde konzentrierte sich GRETA in ihrem Fragebogen zusätzlich zu den länderspezifischen Fragen auf das Thema Zugang zum Recht (Access to justice) um zu untersuchen, ob die entsprechenden Bestimmungen des ÜBM in der Schweiz eingehalten werden.

### 2.1 Recht auf Information (Art. 12 und 15 ÜBM)

OMH haben ein Recht auf Information bezüglich ihrer Rechte als Opfer. Mit der Unterzeichnung des Übereinkommens hat sich die Schweiz darüber hinaus verpflichtet, Personen in Schlüsselpositionen, die beruflich in Kontakt mit mutmasslichen Opfern kommen können, entsprechend zu schulen, sodass sie die Indikatoren für OMH erkennen können.

In unserer direkten Beratungsarbeit mit OMH stellen wir bei den ersten Begegnungen immer wieder fest, dass Betroffene schon Hilfe gesucht und ihre Geschichte verschiedenen Stellen erzählt haben. Die fehlende Sensibilisierung der Polizei, des Strafvollzugs, der Migrationsdienste, des Arbeitsinspektorats und der Strafbehörden schadet denjenigen Opfern, die nicht als solche erkannt werden. Das fehlende Wissen bezüglich der Indikatoren von Menschenhandel erschwert und verzögert ihre Identifizierung als Opfer, da sie weder an spezialisierte Fachorganisationen verwiesen werden noch die notwendige Hilfe oder den notwendigen Schutz erhalten und keinen Zugang zu ihren Rechten haben.

Die Plattform Traite wünscht sich eine stärkere Proaktivität des Bundes und der Kantone hinsichtlich der Sensibilisierung der Öffentlichkeit und der Institutionen vor allem für:

- Die Polizei und die First Responder der Polizei: Das Thema Menschenhandel muss in allen Kantonen in ihre Grund- und Weiterbildung integriert werden;
- Die verschiedenen Berufsgruppen im Strafvollzug (Sozialarbeiter\*innen, medizinisches Personal, Wachpersonal usw.). Sie müssen auf die Indikatoren von Menschenhandel und die Rechte der Opfer auf spezialisierte Unterstützung sensibilisiert werden;
- Die verschiedenen Akteur\*innen auf dem Arbeitsmarkt (Gewerkschaften, Arbeitgeberorganisationen, paritätische und tripartite Kommissionen, Arbeitsämter, Arbeitsinspektorate, Beratungsdienste im Bereich Migration, Fachstellen für berufliche Integration);

Die Sensibilisierungs- und Schulungsprogramme müssen die spezialisierten Opferschutzorganisationen einbeziehen, um einen konkreten, praxis- und realitätsnahen Austausch sicherzustellen.

## 2.2 Legal assistance and free legal aid (Art. 15 ÜBM)

Mit der Unterzeichnung des Übereinkommens hat sich die Schweiz verpflichtet, den OMH den Zugang zu einem unentgeltlichen Rechtsbeistand zu garantieren.

In der Schweiz haben Personen, die an einem Gerichtsverfahren beteiligt sind, Anspruch auf Rechtshilfe. Diese finanzielle Hilfe ist jedoch an Bedingungen geknüpft und wird nur gewährt, wenn keine ausreichenden finanziellen Mittel vorhanden sind.

In Bezug auf die Gerichtskosten sind die Opfer schlechter gestellt als die Täter\*innen. Verurteilte Täter\*innen können bis vor das Kantonsgericht Rekurs einlegen, ohne die Gerichtskosten übernehmen zu müssen. Ein Opfer hingegen kann keinen Rekurs riskieren, wenn der/die Täter\*in von einem ersten Gericht freigesprochen wurde. Denn wenn die nächste Instanz das erste Urteil bestätigt, kann das Opfer unter Umständen verpflichtet werden, die gesamten, oft sehr hohen Gerichtskosten zu tragen.

Damit Opfer ohne diese Risiken an einem Strafverfahren mitwirken können, müssen folgende Punkte gewährleistet sein:

- OMH müssen frei von finanziellen Risiken an einem Verfahren teilnehmen können, sei es als Zeug\*in oder als Privatklägerin;
- Es muss eine Gleichbehandlung zwischen Opfern und Angeklagten bestehen hinsichtlich ihrer Verteidigung; das heisst, OMH müssen ab ihrer ersten Befragung durch die Polizei ein Recht auf einen rechtlichen Beistand haben.

Der unentgeltliche Rechtsbeistand schliesst Anwaltskosten im Zusammenhang mit Aufenthaltsbewilligungen aus. Diese Unterstützungsleistungen werden von Schutzorganisationen für OMH abgedeckt, sofern solche in den Kantonen vorhanden und auf das Ausländer- und Asylrecht spezialisiert sind.

Um die speziellen aufenthaltsrechtlichen Bedürfnisse von OMH zu berücksichtigen, stellen wir fest, dass es Folgendes braucht:

- Dem OMH muss betreffend Aufenthaltsbewilligungen ein fortwährender Zugang zu Unterstützung durch spezialisierte Jurist\*innen oder eine spezialisierte Fachorganisation garantiert werden.

Die Mitglieder der Plattform Traite haben im Laufe der Jahre eine Kontaktliste mit spezialisierten Anwält\*innen aufgebaut, die sich für Menschenhandelsfälle einsetzen und die komplexen Problematiken kennen. Existiert keine Anlaufstelle oder wurde ein Opfer nicht mit einer spezialisierten Fachorganisation in Verbindung gebracht, riskiert das Opfer, von amtlich bestellten Anwält\*innen vertreten zu werden, die sich mit der Komplexität solcher Fälle nicht auskennen.

Für uns ist es deshalb besonders wichtig, dass:

- Die Opfer vor Gericht und im gesamten Strafverfahren von spezialisierten Anwält\*innen vertreten werden.

## 2.3 Psychological assistance (Art. 12 ÜBM)

Die Schweiz hat sich verpflichtet, den OMH Zugang zu psychologischer Hilfe und medizinischer Notversorgung zu gewährleisten.

Neben den allgemeinen Schwierigkeiten von Migrant\*innen, Zugang zum Gesundheitswesen in der Schweiz zu erhalten, führt eine fehlende Sensibilisierung des Gesundheitspersonals zum Thema Menschenhandel zu einer Verschlechterung der Situation der Opfer. Ihre Traumata sind oft sehr komplex und werden von Gesundheitsfachkräften manchmal falsch eingeschätzt. Alternative Therapieformen werden von den Grundversicherungen der Krankenkassen nicht übernommen. Nur klassische Psychotherapie wird bezahlt, was je nach Herkunft und Traumata der OMH nicht deren Bedürfnissen entspricht.

Um OMH und ihre Traumata besser behandeln zu können, ist Folgendes zwingend nötig:

- Sicherstellung einer kontinuierlichen Weiterbildung im Gesundheitswesen zu spezifischen Traumaaspekten im Zusammenhang mit Menschenhandel (z. B. Täuschung bzw. Kontrolle durch Rituale/Hexerei);
- Bereitstellung von öffentlichen Mitteln für Pilotprojekte, mit denen OMH in allen Kantonen Zugang zum Gesundheitswesen und zu spezialisierten Therapien ermöglicht wird;



- Unterstützung der Opfer bei der längerfristigen Fortsetzung ihrer Psychotherapie zur Traumaverarbeitung;
- Weiterführung der fedpol-Sensibilisierungskampagne zum Thema Gesundheit, unter Einbezug der spezialisierten Organisationen der Plattform Traite.

## 2.4 Access to work (Art. 12 ÜBM)

Verfügen OMH über einen rechtmässigen Aufenthaltsstatus, muss ihnen die Schweiz gemäss Art. 12 Abs. 4 Zugang zum Arbeitsmarkt und zu Bildung gewähren.

Der Zugang zum Arbeitsmarkt hängt von der Art der Aufenthaltsbewilligung ab. Für die Anwesenheit der Opfer im Rahmen eines Strafverfahrens stellt eine grosse Mehrheit der Kantone eine Kurzaufenthaltsbewilligung L aus. Diese Bewilligung ist auf dem Arbeitsmarkt unpopulär und nicht wettbewerbsfähig. Folglich hat ein Opfer während des Strafverfahrens, das manchmal mehrere Jahre dauern kann, de facto keine Möglichkeit durch die Ausübung einer Erwerbstätigkeit in dieser Zeit finanziell unabhängig zu sein. Da Wucher als Straftat einfacher nachzuweisen ist, ziehen die Strafverfolgungsbehörden diesen Straftatbestand dem Menschenhandel vor, um damit die Chancen auf eine Verurteilung zu erhöhen. In einem solchen Fall haben OMH aufgrund der erteilten Bewilligung kein Recht, einer Arbeit nachzugehen. Darüber hinaus bestehen eklatante Unterschiede zwischen den Kantonen beim Zugang zu Sprach- und Ausbildungskursen für die Opfer. Wir stellen ebenfalls fest, dass die fehlende Erteilung von langfristigen Aufenthaltsbewilligungen die Opfer daran hindert, eine länger dauernde Ausbildung anzutreten. So finden sie sich immer wieder in den gleichen Arbeitsfeldern: Reinigung, Pflege und Küche.

Um diese Problematik anzugehen und eine Integration zu ermöglichen, scheinen uns folgende Punkte unabdingbar:

- Einführung einer einheitlichen Praxis in allen Kantonen und beim SEM durch die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung B für ein Jahr mit der Möglichkeit einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, falls eine Zusammenarbeit mit den Strafbehörden besteht, ohne Berücksichtigung der Art der Straftat während der Untersuchung;
- Zugang zu Integrationsprogrammen und Sprachkursen ab dem Moment, in dem eine materielle Opferhilfe (gemäss OHG) vorgeschlagen wird und/oder ab dem Einbezug einer spezialisierten Fachorganisation.

## 2.5 Compensation (Art. 15 ÜBM)

Mit der Unterzeichnung des Übereinkommens hat sich die Schweiz verpflichtet, dass die OMH eine Entschädigung von den Täter\*innen erhalten. Darüber hinaus muss die Schweiz eine Entschädigungsart ermöglichen, die unterstützend wirkt und zur sozialen Integration beiträgt.

Unsere Erfahrung aus der Begleitung von Opfern zeigt allgemein, dass die Entschädigung der Opfer dem Schaden und erlittenen Unrecht nicht angemessen ist. Die Entschädigung für erlittene Schäden wie z. B. unbezahlte Löhne oder entsprechende Gewinne, welche die Täter\*innen durch die Ausbeutung erwirtschaftet haben, sind aus verschiedenen Gründen nur schwer zu beziffern und werden äusserst selten an OMH ausbezahlt. Die grösste Schwierigkeit liegt darin, auf Besitz und Vermögen der Täter\*innen zugreifen zu können, da diese mehrheitlich im Ausland investiert wurden. Es gibt keinen staatlichen Entschädigungsfonds für Zivilprozesse, wenn der/die Angeklagte als mittellos gilt. Einige Opfern können keinen Schadenersatz verlangen aufgrund der Art der erlittenen Ausbeutung. Dies gilt vor allem für Opfer, die zu illegalen Handlungen gezwungen wurden, und Opfer, die während der Ausbeutung weder eine Aufenthalts- noch eine Arbeitsbewilligung hatten (ein Gerichtsurteil hat einmal festgehalten, dass diese Arbeit illegal stattgefunden hat und darum auch nicht entschädigt werden muss).

Für eine gerechtere Handhabung des Schadenersatzes schlägt die Plattform Traite vor:

- Die nicht ausbezahlten Löhne und die den OMH abgezogenen Beträge sollten von den Gerichten berechnet und den Opfern als Schadenersatz ausbezahlt werden. Gelten die Täter\*innen als mittellos, hat der Staat den Schadenersatz zu entrichten;
- Der Aufenthaltsstatus eines Opfers sollte keinen Einfluss auf die Beurteilung des Anspruchs auf Schadenersatz haben.

Sind die Angeklagten nicht in der Lage, die Genugtuungsleistungen zu bezahlen, übernimmt im Rahmen der Subsidiarität der Staat die Zahlung der Genugtuung. Dafür sieht das OHG einen Höchstbetrag von CHF70000 vor. In der Praxis lag jedoch die höchste Genugtuung, die ein OMH gemäss den Bestimmungen des OHG je erhielt, bei CHF15000. Die Mehrheit der Beträge liegt weit darunter, sogar in Fällen von monate- oder jahrelanger Ausbeutung. Die Beträge werden weiter reduziert, wenn das Opfer in sein/ihr Herkunftsland zurückkehrt oder dies plant.

Damit die Opfer eine angemessenere Genugtuung erhalten:

- Müssen die Justizbehörden und die kantonalen Entschädigungsstellen stärker sensibilisiert und besser geschult werden, damit eine gerechtere Berechnung der Genugtuung stattfindet;
- Darf die Genugtuung nicht gekürzt werden, wenn ein OMH im Ausland lebt;
- Muss der Zugang zu Anwaltsleistungen für ein juristisches Vorgehen im Zusammenhang mit Schadenersatz- und Genugtuungszahlungen systematisch garantiert werden, ab Beginn eines Strafverfahrens und unabhängig vom Einkommen des Opfers.

## 2.6 Investigation, prosecution, sanctions and measures (Art. 22, 23 & 27 ÜBM)

Die Schweiz hat sich verpflichtet, Strafermittlungen und -verfahren zu Menschenhandel durchzuführen und die Täter\*innen angemessen zu bestrafen.

Wir stellen fest, dass es für die Strafverfolgungsbehörden schwierig ist, eine Verurteilung wegen Menschenhandel zu erreichen. Ein Grund dafür ist die fehlende Sensibilisierung auf allen Ebenen der Strafverfolgung. Auch wenn die Polizeikorps in einigen Kantonen sukzessiv zu diesem Thema geschult werden, gibt es aktuell nur wenige Schulungs- und Sensibilisierungsangebote für Anwält\*innen, Staatsanwält\*innen und Richter\*innen. Wir stellen fest, dass die seltenen kantonalen Verurteilungen wegen Menschenhandel zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft keine direkten Auswirkungen auf die Bereitschaft anderer Kantone haben, solche Situationen zu identifizieren, zu verfolgen und zu verurteilen.

Um die Untersuchungen von Verbrechen im Zusammenhang mit Menschenhandel zu intensivieren, empfiehlt die Plattform Traite Folgendes:

- Die Strafverfolgungsbehörden sollen besser ausgebildet werden, wie Artikel 182 StGB gemäss Artikel 4 ÜBM und Artikel 4 EMRK anzuwenden ist. Spezifische Schulungen zu Menschenhandel für Staatsanwält\*innen müssen garantiert werden.

Gewisse Kantone verfügen bereits über spezialisierte Staatsanwält\*innen, die einige Prozesse erfolgreich abgeschlossen haben. Trotzdem kommt es leider regelmässig vor, dass nicht spezialisierte Staatsanwält\*innen Menschenhandelsfälle übernehmen, selbst wenn es im Kanton spezialisierte Personen gäbe. Dies führt dazu, dass der Menschenhandel nicht anerkannt wird.

Ungeachtet der Auswirkungen auf die Durchführung von Strafermittlungen und -verfahren, hängt es in gewissen Kantonen von den Empfehlungen der Staatsanwält\*innen ab, ob ein Opfer für die Dauer eines Strafverfahrens eine Aufenthaltsbewilligung erhält. Weder werden die Bereitschaft des Opfers oder ihres/seines Rechtsbeistands zur Kooperation in einem Strafverfahren berücksichtigt noch die Bedürfnisse des Opfers.

Die Handhabung von Zeugenaussagen von OMH hat sich in jüngster Zeit zum Nachteil der OMH verändert: Ein Gericht kann heute verlangen, dass die geschädigte Person persönlich erscheint, sogar Jahre später und auch in Verfahren, in denen das Risiko einer Re-Traumatisierung und -Viktimisierung für die Opfer enorm ist, wie das bei Menschenhandel oft der Fall ist.

Um die Ermittlungen in Menschenhandelsfällen bestmöglich und in Übereinstimmung mit den Bedürfnissen der Opfer durchführen zu können, empfehlen wir Folgendes:

- Alle Strafverfahren, bei denen ein Verdacht auf Menschenhandel besteht, müssen von Staatsanwält\*innen durchgeführt werden, die in diesem Bereich spezialisiert sind;
- Die Praxis zur Ausstellung von Aufenthaltsbewilligungen bei Kooperation mit Strafverfolgungsbehörden muss über alle Kantone hinweg und im SEM vereinheitlicht werden. Die Anwendung von Art. 14 Abs. 1 lit. b ÜBM muss garantiert sein und ohne systematisches Nachfragen bei den Strafverfolgungsbehörden hinsichtlich der erforderlichen Präsenz des OMH erfolgen;

- Die Risiken einer erneuten Traumatisierung und die Stabilisierung der Opfer müssen Grundlage der Einschätzung bilden, ob ein Opfer persönlich vor Gericht erscheinen muss, was so weit wie möglich vermieden werden soll;
- Die Schweiz muss gewährleisten, dass Opfer in Asylverfahren ihre Aussagen im Zusammenhang mit einer Straftat weiterverfolgen können, und zwar ab dem Moment, ab dem sie vom SEM an das fedpol weitergeleitet werden.

Anwält\*innen mit einer Spezialisierung auf die Verteidigung von OMH halten fest, dass oftmals kein Wille vorhanden ist, die Rolle von Kompliz\*innen der Täterschaft von Menschenhandel zu untersuchen. Es kommt vor, dass die Strafverfolgungsbehörden ungenügende Massnahmen ergreifen, um die Anwesenheit von Angeklagten bei der Urteilsverkündung zu garantieren oder eine Wiederholungstat zu verhindern. Das Gleiche gilt für Angeklagte ohne legalen Status in der Schweiz, die oftmals schnell weggeschieden werden und so nie verurteilt werden können.

Folgendes soll in Strafverfahren zu Menschenhandel angestrebt werden:

- Die Strafverfolgung nicht nur von direkten Täter\*innen, sondern auch von Kompliz\*innen und anderen Personen, die von der Ausbeutung profitiert haben;
- Sicherstellung, dass die Angeklagten über die gesamte Ermittlungsphase anwesend sind, um eine Verurteilung überhaupt zu ermöglichen und um die Sicherheit der Opfer zu gewährleisten.

## 2.7 Non-Punishment provision (Art. 26 ÜBM)

Die Schweiz hat sich verpflichtet, in ihrer Gesetzgebung festzuhalten, dass OMH nicht für strafbare Handlungen bestraft werden, zu denen sie gezwungen wurden (Non-Punishment-Prinzip).

Schon im letzten GRETA-Bericht wurde zwingend gefordert, dass die Schweiz ein Gesetz zu diesem Prinzip erlässt. Es bestehen aber bis heute immer noch keine spezifischen Bestimmungen. Wenn eine Strafe rechtskräftig geworden ist, kann diese nur mit einem langen, komplexen und vor allem finanziell ressourcenintensiven Prozess wieder rückgängig gemacht werden.. Dieser Weg ist de facto unmöglich für Opfer, die nicht von einer spezialisierten Organisation unterstützt werden.

Wenn ein Opfer ohne eine Aufenthaltsbewilligung bei der Polizei eine Anzeige machen will, riskiert die Person, dass ihr Aufenthaltsstatus offengelegt und sie selbst wegen illegalem Aufenthalt angezeigt wird. Dies wiederum kann zu einem späteren Zeitpunkt zu einer Ausweisung aus der Schweiz führen, was eine stark abschreckende Wirkung hat und ein grosses Risiko für die Opfer birgt.

Es ist dringend notwendig:

- Das Non-Punishment-Prinzip in der Schweizer Gesetzgebung zu verankern;
- Einen klaren Mechanismus zu entwickeln, der eine Revision der bereits erfolgten Verurteilungen und verhängten Urteile ermöglicht, wenn ein OMH erst zu einem späteren Zeitpunkt als solches identifiziert wird;
- Ein juristisches Verfahren zu entwickeln, mit dem bereits rechtskräftige Geldstrafen und Strafbefehle aufgehoben oder erlassen werden, wenn die bestraften Handlungen in einer ausbeuterischen Situation erfolgten. Die bereits bezahlten Geldstrafen müssen zurück-erstattet werden können.
- Die Anzeige von Straftaten zu ermöglichen, ohne den Behörden den Aufenthaltsstatus bekannt geben zu müssen («Safe Reporting»).

## 2.8 Protection of victims and witnesses (Art. 28 & 30)

Die Schweiz hat sich verpflichtet, Opfer und Zeug\*innen vor Einschüchterungen und Vergeltungsmassnahmen im Zusammenhang mit einem Strafverfahren zu schützen.

Wie in den vorangegangenen Punkten bereits aufgeführt, besteht in den Kantonen ohne spezialisierte Strukturen oder Zuweisungsmechanismen keinerlei Gewähr auf Opferschutz. Diese Kantone beschränken sich allgemein auf minimale Unterbringungslösungen wie Hotels, die jedoch die erforderlichen Sicherheitskriterien nicht erfüllen und den Schutz eines OMH nicht gewährleisten können. Für Opfer, bei denen der Tatort der Ausbeutung im Ausland liegt, garantiert das OHG keinerlei finanzielle oder medizinische

Unterstützung, und der Opferschutz hängt von anderen zugänglichen Alternativen im Kanton und den Ressourcen der beratenden Opferschutzorganisationen ab.

Neben der bereits erwähnten Empfehlung bezüglich der Einrichtung spezialisierter Unterstützungsstrukturen in allen Kantonen ist es nötig, folgende Punkte einzuhalten, um den Sicherheitsrisiken von Opfern zu begegnen:

- Das Opferhilfegesetz (OHG) muss dringend angepasst werden, sodass alle Opfer, einschliesslich jene, die im Ausland Opfer wurden, eingeschlossen sind und Zugang zu Schutz und ihren Rechten haben;
- Die schnelle parlamentarische Annahme der Änderung des Opferhilfegesetzes ist notwendig, damit der Schutz der OMH nicht mehr an den Ort der Ausbeutung gebunden ist;
- Falls dies nicht geschieht, müssen die Kantone allgemein geltende spezifische Schutzmassnahmen und finanzielle Unterstützungsleistungen für OMH einführen.

Die Hürden zum Erhalt einer langfristigen Aufenthaltsbewilligung und damit eines langfristigen Schutzes sind hoch und diese Unsicherheit schreckt Opfer davon ab, sich an einem Strafverfahren zu beteiligen.

Um einen angemessenen Schutz zu garantieren:

- Darf die Entscheidung eines Opfers, eine Straftat zur Anzeige zu bringen, den Zugang zu seinen/ihren Rechten nicht behindern, vor allem das Recht auf eine Aufenthaltsbewilligung aufgrund einer persönlichen Notlage (Härtefall);
- Müssen die Kriterien zur Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung aus persönlichen Gründen (Härtefall) weniger restriktiv gehandhabt werden, um einen langfristigen Schutz zu gewährleisten.

## 2.9 International cooperation (Art. 32 ÜBM)

Die Schweiz hat sich auf internationaler Ebene im Kampf gegen den Menschenhandel, beim Opferschutz und bei Strafverfolgungen zur Zusammenarbeit verpflichtet.

Der länderübergreifende Charakter der Ausbeutung ist bei vielen betreuten Opfern gegeben. Wir stellen fest, dass die grenzübergreifende Zusammenarbeit unabdingbar wird, wenn das Opfer Anzeige erstattet, eine Aufenthaltsbewilligung beantragt oder sich entscheidet, in sein/ihr Heimatland zurückzukehren oder anderswo zu leben. Aber die Weiterverfolgung von Strafanzeigen und Verfahren im Ausland findet – sogar in europäischen Ländern – selten bis nie statt.

Aufgrund der mangelnden internationalen polizeilichen Zusammenarbeit zwischen bestimmten Ländern ist es unmöglich, den Opfern konkrete Lösungen zum Schutz ihrer Familien im Herkunftsland anzubieten, was sie angesichts der Gefahr von Repressalien davon abhält, Anzeige zu erstatten. Bei einer Wegweisung in das Land, in dem die Ausbeutung stattfand, erhöht sich, je nach vorhandenen bzw. nicht vorhandenen Schutzeinrichtungen in diesem Land, das Risiko des Re-Traffickings.

Um diese Problematik anzugehen, empfehlen wir:

- Die Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit, so dass im Falle einer Anzeige auch die Familienmitglieder der OMH im Herkunftsland vor den Täter\*innen geschützt werden können;
- Die Erarbeitung von Rechtshilfeabkommen, um die grenzübergreifende Weiterverfolgung von Anzeigen zu erleichtern und die Verfolgung von Täter\*innen in den betreffenden Ländern zu garantieren;
- Wenn eine Wegweisung nicht verhindert werden kann: Eine Verpflichtung des Bundes, sich vor der Wegweisung in das Land, in dem die Ausbeutung stattfand, über die Sicherheitsrisiken für das Opfer zu vergewissern.

**Versione breve  
del rapporto ombra  
sull'attuazione della Convenzione  
del Consiglio d'Europa  
sulla lotta contro la tratta di  
esseri umani in Svizzera**

3° ciclo di valutazione

indirizzato al Gruppo di esperti sulla lotta contro la  
tratta degli esseri umani GRETA  
Aprile 2023

**Il presente rapporto è stato elaborato dalla Plateforme Traite,  
la Piattaforma svizzera contro la tratta degli esseri umani e dai suoi quattro membri:**

Antenna MayDay, SOS Ticino  
ASTRÉE  
CSP Genève  
FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration

**FIZ Servizio specializzato in materia di tratta e migrazione delle donne  
Con il contributo e il supporto di:**

ProCoRe (rete nazionale di 27 consultori per lavoratori\*trici del sesso)  
Unia Svizzera e Unia Ticino

**Il presente rapporto è supportato inoltre da:**

La Plateforme sans-papiers Suisse (rete nazionale di 14 consultori per i sans-papiers)  
Piattaforma delle ONG svizzere per i diritti umani (rete nazionale di cento ONG impegnate per i diritti umani)  
des ONG suisses pour les droits humains (réseau national de cent ONGs engagées pour les droits humains)

**Redazione:**

Mimoza Kokollari e Anna Schmid  
con il supporto di Leila Boussemaçer, Nina Lanzi, Monica Marcionetti,  
Géraldine Merz e Angela Oriti

**Traduzione:**

Text Translate AG, Zurigo

# Indice

<b>Introduzione</b>	1
---------------------	---

<b>La legislazione svizzera</b>	1
---------------------------------	---

<b>1. Questioni riguardanti la Svizzera</b>	2
---	---

1.1 Strategia nazionale	2
-------------------------	---

1.2 TEU a fini di sfruttamento della forza lavoro	3
---	---

1.3 VTEU minorenni	3
--------------------	---

1.4 Identificazione	4
---------------------	---

1.5 Accesso alle misure di assistenza	4
---------------------------------------	---

1.6 Periodo di recupero e di riflessione (art. 13 CTEU)	5
---	---

<b>2. Access to justice</b>	6
-----------------------------	---

2.1 Right to information (art. 12 et 15 CTEU)	6
---	---

2.2 Legal assistance and free legal aid (art. 15 CTEU)	6
---	---

2.3 Psychological assistance (art. 12 CTEU)	7
---	---

2.4 Access to work (art. 12 CTEU)	7
-----------------------------------	---

2.5 Compensation (art. 15 CTEU)	8
---------------------------------	---

2.6 Investigation, prosecution, sanctions and measures (art. 22, 23 e 27, CTEU)	8
--	---

2.7 Non-punishment provision (art. 26 CTEU)	9
---	---

2.8 Protection of victims and witnesses (art. 28 e 30)	10
--	----

2.9 International cooperation (art. 32 CTEU)	10
--	----

# Introduzione

Il presente documento è una sintesi del terzo rapporto ombra indirizzato al Gruppo di esperti del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani (GRETA) redatto dalla Plateforme Traite, la Piattaforma svizzera contro la tratta degli esseri umani.

Questo documento intende comunicare al GRETA le principali considerazioni e le relative raccomandazioni delle organizzazioni specializzate che offrono assistenza alle vittime della tratta di esseri umani (VTEU) sull'attuazione, in Svizzera, della Convenzione sulla lotta contro la tratta di esseri umani (CTEU) del Consiglio d'Europa. Nella versione estesa del rapporto pubblicato sul sito web della Piattaforma svizzera contro la tratta degli esseri umani (in inglese e in francese) vengono riportati dei casi concreti che approfondiscono le problematiche presentate.

## La legislazione svizzera

La legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV) e le sue direttive cantonali costituiscono la base giuridica federale che disciplina l'assistenza alle vittime della tratta di esseri umani (VTEU) e che può sovvenzionare le organizzazioni che offrono un'accoglienza alle VTEU. L'assistenza alle vittime è soggetta ai requisiti d'ingresso della LAV, ovvero la determinazione del tipo di reato (reati contro l'integrità fisica), il luogo del reato, che deve essere in Svizzera, e il nesso di causalità. Questa legge esclude da tutti i servizi d'assistenza le vittime, e quindi le VTEU, il cui luogo del reato si trova all'estero.

Sul piano penale, il reato è perseguito d'ufficio ai sensi dell'art. 182 del Codice penale, ma questa disposizione è ancora troppo poco utilizzata, in particolare nell'ambito dello sfruttamento della forza lavoro. L'assenza di una definizione nella base giuridica dell'art. 182 del Codice penale per la TEU a fini di sfruttamento del lavoro comporta un'interpretazione troppo restrittiva da parte delle autorità penali.

Le leggi che disciplinano il soggiorno delle vittime della tratta di esseri umani sono la Legge sull'asilo (LAsi) e la Legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI). La LAsi non è stata modificata in seguito all'introduzione/ratifica delle convenzioni internazionali: la tratta non costituisce un motivo di asilo, ma lo statuto di vittima dovrebbe essere preso in considerazione per determinare la condizione di vulnerabilità della vittima, soprattutto quando si esaminano gli ostacoli all'allontanamento.

In caso di sospetto di tratta, la LStrI e la sua ordinanza di applicazione (OASA) concedono alle vittime la possibilità di beneficiare di un periodo di recupero e riflessione di almeno 30 giorni ai sensi dell'art. 13 CTEU. Nella pratica, la concessione di questi periodi è molto variabile: in alcuni casi sono concessi per tre mesi fin da subito, mentre in altri Cantoni solo per 30 giorni. In alcuni Cantoni invece non è stata accettata quasi nessuna richiesta nonostante siano state identificate numerose vittime.

Se la vittima è disposta a cooperare con le autorità giudiziarie, ha il diritto di ottenere un permesso di soggiorno breve per l'intera durata del procedimento penale. Il permesso di soggiorno può essere prorogato di fronte a un caso individuale di estrema gravità (chiamato anche caso di rigore) nelle seguenti situazioni: quando il permesso di breve durata non viene rinnovato o non più rinnovato, quando il procedimento penale è terminato o quando le autorità penali ritengono di non aver più bisogno della presenza della vittima in Svizzera. Il permesso di soggiorno può essere richiesto anche senza procedimento penale, ma finora è stato concesso solo in casi isolati. L'applicazione diretta dell'art. 14 cpv. 1 lett. a CTEU è stata confermata dal Tribunale Federale, che ha riconosciuto il diritto a un permesso di soggiorno se l'autorità competente ritiene che la situazione personale della vittima lo richieda. In pratica, nella maggior parte dei Cantoni è molto difficile ottenere un permesso di soggiorno basato su queste disposizioni. I vari tipi di permesso e il diritto, per le VTEU, di ottenerli sono riportati in modo più dettagliato nella versione estesa del rapporto, in particolare per quanto riguarda l'applicabilità dell'art. 14 CTEU.



# 1. Questioni riguardanti la Svizzera

Sottoscrivendo diverse convenzioni internazionali in materia di tratta di esseri umani, la Svizzera ha assunto l'impegno di garantire la protezione delle persone VTEU. A livello nazionale e cantonale sono state attuate diverse iniziative in tal senso. Tuttavia, in alcune regioni, queste politiche sono ancora parziali e praticamente assenti. Dal 2011, la Svizzera ha pubblicato complessivamente tre piani nazionali d'azione (PNA) volti a combattere la TEU. Attraverso questi piani d'azione, la Confederazione definisce le condizioni quadro per contrastare la tratta, ma le misure concrete in materia di protezione, in particolare per l'individuazione, l'accoglienza e l'assistenza alle vittime sono di competenza dei Cantoni.

Sebbene lo sviluppo di politiche pubbliche a velocità variabili sia una caratteristica tipica del sistema federale elvetico, le differenze a livello cantonale nella concretizzazione delle iniziative del PNA risultano problematiche quando incidono sui diritti fondamentali e si traducono in una forma di disparità di trattamento per i beneficiari finali.

Basandosi soprattutto sulle cause portate in giudizio, l'argomentazione spesso rivendicata dai Cantoni è quella di non avere un numero sufficiente di casi tale da richiedere un investimento in un dispositivo dedicato alla lotta contro la TEU e all'assistenza alle vittime. Per contro, l'esperienza sul campo dei quattro membri della Piattaforma svizzera contro la tratta degli esseri umani dimostra che senza l'attuazione di iniziative volte a individuare e accompagnare le persone VTEU, è difficile che i casi emergano. La mancanza di sensibilizzazione e formazione tra i partner locali determina una scarsa comprensione degli indicatori di TEU, limitando così l'individuazione di potenziali vittime, l'accesso ai loro diritti e pertanto la denuncia dei responsabili. I Cantoni che beneficiano di misure di prevenzione e di accompagnamento delle vittime hanno registrato un aumento del numero di casi individuati e di procedimenti penali avviati per perseguire il reato di TEU.

Questo capitolo presenta dei commenti sulla strategia nazionale in relazione a temi per i quali il GRETA ha formulato delle raccomandazioni urgenti nel secondo rapporto di valutazione 2019.

## 1.1 Strategia nazionale

Nel 2022, la Svizzera ha elaborato e adottato un terzo Piano nazionale d'azione (PNA) che costituisce la strategia nazionale per la lotta contro la tratta di esseri umani (TEU). Questo terzo PNA prevede delle importanti misure volte a migliorare la protezione delle vittime. Agli organi di cooperazione cantonali viene assegnato un ruolo chiave nell'attuazione di queste misure, ma noi constatiamo che l'esistenza di una tavola rotonda cantonale non è sufficiente a garantire una cooperazione efficace tra i vari servizi statali e non statali, o a garantire un'assistenza adeguata e standard minimi di protezione per le VTEU.

Per garantire la buona riuscita delle iniziative del PNA, riteniamo che la Confederazione debba far in modo di:

- impiegare risorse sufficienti per poter svolgere il ruolo di coordinatrice e assumersi la responsabilità del coinvolgimento dei Cantoni, nonché mettere a disposizione risorse finanziarie sufficienti per rendere realizzabili le iniziative previste dal PNA 2023–2027;
- far sì che tutti i Cantoni adempiano ai loro obblighi attuando delle misure specifiche e concrete per la cooperazione, l'identificazione e l'assistenza alle vittime sostenendo e supervisionando le iniziative dei Cantoni a questo riguardo.

All'inizio del 2022, fedpol ha annunciato che il cofinanziamento annuale delle misure volte a contrastare la TEU sarebbe passato a CHF 600 000, ovvero CHF 200 000 in più rispetto agli anni precedenti. Presentata inizialmente come una buona notizia, ci è stato poi comunicato che questi CHF 200 000 erano stati sottratti alle misure di prevenzione per combattere la violenza nella prostituzione. Questo trasferimento di risorse pone un grave problema etico e si traduce in una incoerente riduzione delle iniziative di prevenzione e informazione da parte delle ONG a contatto con il settore della prostituzione. Inoltre, non è chiaro se i CHF 600 000 saranno disponibili nei prossimi anni. Questa mancanza di pianificazione a lungo termine crea un clima di incertezza nell'organizzazione delle attività basate su questi finanziamenti per le organizzazioni specializzate che ne dipendono.

Per consentire una continuità nell'assistenza specializzata alle VTEU:

- è necessario aumentare i finanziamenti per le organizzazioni specializzate in TEU senza che questo sostegno vada a scapito delle organizzazioni attive nella prevenzione della violenza legata alla prostituzione.
- A causa delle differenze cantonali, è ancora più importante che le risorse finanziarie siano garantite in modo sufficiente e durevole a livello nazionale e che siano distribuite secondo standard di qualità.

## 1.2 TEU a fini di sfruttamento della forza lavoro

Nel suo ultimo rapporto, il GRETA ha fortemente raccomandato alla Svizzera di formare e sensibilizzare gli attori dei settori interessati dallo sfruttamento della forza lavoro al fine di rafforzare l'individuazione di questo tipo di TEU.

Negli ultimi cinque anni, la TEU a fini di sfruttamento della forza lavoro ha ricevuto una maggiore attenzione da parte dell'opinione pubblica e delle autorità svizzere. Un'evoluzione senza dubbio positiva. Ma è tuttora raro che una situazione di sfruttamento della forza lavoro venga identificata come un potenziale caso di TEU e che la vittima venga indirizzata alle organizzazioni specializzate dalle autorità penali o dagli ispettorati del lavoro. La Piattaforma svizzera contro la tratta degli esseri umani è particolarmente preoccupata anche per i lavoratori nelle economie domestiche, in quanto i controlli sulle condizioni di lavoro continuano a essere rari e superficiali. Le organizzazioni specializzate della Piattaforma riscontrano che la loro identificazione di TEU a fini di sfruttamento del lavoro è spesso messa in discussione dalle autorità penali e di immigrazione, ma anche dai centri LAV. Di conseguenza, le vittime non riescono a far valere i propri diritti, tra l'altro per ciò che riguarda i permessi di soggiorno, e sono escluse dai servizi di sostegno LAV.

Per favorire una migliore presa in carico di questo tipo di tratta, i membri della Piattaforma raccomandano che:

- l'identificazione delle VTEU a fini di sfruttamento del lavoro da parte delle organizzazioni specializzate nella protezione delle vittime che si basano sulla CTEU possa essere riconosciuta dalle autorità;
- i Cantoni rafforzino il sistema di monitoraggio delle condizioni di lavoro nell'ambito dell'economia domestica.

## 1.3 VTEU minorenni

Nel suo ultimo rapporto, il GRETA aveva rimproverato la Svizzera per il suo trattamento delle VTEU minorenni, formulando diverse raccomandazioni in materia di sensibilizzazione, di identificazione, di assistenza e di assenza di procedure formalizzate a tal fine.

Purtroppo, la situazione relativa alle VTEU minorenni non è cambiata dall'ultimo ciclo di valutazione e resta molto preoccupante. I membri della Piattaforma assistono regolarmente a situazioni in cui i diritti delle vittime minorenni non vengono rispettati. Non esiste praticamente alcuna formazione e sensibilizzazione sulla tratta di esseri umani minorenni e sulle forme di sfruttamento di cui sono oggetto e neppure alcun coordinamento federale in materia. Non è stato realizzato uno scambio istituzionalizzato sulle vittime minorenni a livello federale come previsto dal secondo PNA.

La situazione dei minorenni non accompagnati nella procedura di asilo (RMNA) è particolarmente allarmante a più livelli. Il loro inquadramento nei centri federali d'asilo è insufficiente e in molti casi la presunzione di minor età non viene applicata dalle autorità competenti in materia di migrazione. Inoltre, rischiano più facilmente degli allontanamenti Dublino se sono considerati adulti. Gli spostamenti in Europa rendono i RMNA particolarmente vulnerabili ed esposti allo sfruttamento, alla violenza e alla tratta di bambini.

Per permettere un'adeguata assistenza alle VTEU minorenni, riteniamo sia indispensabile:

- sensibilizzare e formare tutti i servizi e le istituzioni a contatto con potenziali VTEU minorenni, nonché le autorità penali, sullo sfruttamento di minori a fini criminali e sul principio di non punibilità (non-punishment);
- attuare procedure vincolanti e specifiche, come meccanismi di indirizzamento e di protezione, nonché centri d'accoglienza adeguati, anche per i RMNA, al fine di garantire un'assistenza ottimale in tutti i Cantoni;

- per i minorenni non accompagnati, con o senza procedura d'asilo, l'applicazione della presunzione di minor età prevista dall'art. 10 CTEU, la rappresentanza legale e l'accompagnamento da parte di un'organizzazione specializzata sono fondamentali e devono essere introdotti automaticamente sin dal primo sospetto;
- avviare un gruppo di lavoro a livello federale al fine di accompagnare questi processi.

## 1.4 Identificazione

Dopo il secondo ciclo di valutazione, il GRETA ha raccomandato alla Svizzera di rafforzare l'identificazione delle VTEU e di attuare un processo d'identificazione formalizzato.

La Piattaforma svizzera contro la tratta degli esseri umani osserva che nei Cantoni in cui esistono organizzazioni specializzate nella protezione delle vittime e che gestiscono iniziative di sensibilizzazione proattive, viene identificato un maggior numero di vittime.

Questa constatazione si collega alle nostre raccomandazioni volte a:

- definire i meccanismi cantonali di lotta alla TEU e di assistenza alle vittime attraverso l'istituzione di tavole rotonde e sistemi di indirizzamento in tutti i Cantoni, come previsto dal PNA;
- coinvolgere il prima possibile le organizzazioni specializzate nella protezione, identificazione e consulenza delle potenziali vittime della TEU.

In generale, si può dire che l'individuazione di potenziali VTEU nella procedura di asilo è notevolmente aumentata rispetto agli anni antecedenti il 2019. Questo risultato lo si deve, tra l'altro, alle misure di sensibilizzazione condotte presso i rappresentanti legali incaricati e alla stretta collaborazione con le organizzazioni specializzate, e agli sforzi profusi dalla SEM per lo sviluppo delle loro pratiche di identificazione. Tuttavia, solo molto raramente le autorità competenti in materia di migrazione mettono in contatto le VTEU con le organizzazioni specializzate. Inoltre, le procedure d'asilo accelerate e le procedure Dublino, applicate nella maggior parte dei casi, non sono affatto adeguate a persone particolarmente vulnerabili come le VTEU, le cui testimonianze sono estremamente complesse e che necessitano di tempo e di fiducia prima di essere raccontate.

Restano ancora varie tappe fondamentali da compiere per favorire l'identificazione nel sistema d'asilo:

- occorre in un primo tempo chiarire la responsabilità dell'indirizzamento delle VTEU a un servizio specializzato: la SEM deve poter garantire un collegamento in rete proattivo con i centri di consulenza specializzati;
- il concetto di formazione promesso dal 2019 deve essere finalizzato e adottato dalla SEM per consentire lo svolgimento di formazioni regolari, obbligatorie e generali per tutti gli attori che potrebbero entrare in contatto con potenziali vittime della TEU nell'ambito della procedura d'asilo;
- le organizzazioni specializzate dovrebbero essere incaricate a titolo di esperti esterni e rimborsate per le valutazioni relative alla TEU effettuate nell'ambito dell'asilo;
- applicare la clausola di sovranità ai sensi dell'art. 17 del Regolamento Dublino III in tutti i casi di sospetta TEU.

## 1.5 Accesso alle misure di assistenza

Nel suo secondo rapporto, il GRETA ha raccomandato alla Svizzera di rispettare la CTEU e di garantire l'accesso all'assistenza prevista dall'art. 12 CTEU a tutte le VTEU, anche a quelle che si trovano in una procedura d'asilo e/o il cui reato è stato commesso all'estero.

L'accesso a prestazioni di sostegno specializzato, come previsto dall'art. 12 CTEU, dipende in maniera decisiva dall'esistenza e dal finanziamento di organizzazioni di protezione specializzate. Laddove non esistono organizzazioni specializzate, le vittime hanno accesso solo alle prestazioni LAV. Tuttavia, sulla base dell'esperienza delle organizzazioni attive sul territorio, concludiamo che la durata e le condizioni di assistenza LAV non consentono di garantire né l'identificazione di VTEU né una protezione conforme agli standard della Convenzione. Le VTEU sfruttate all'estero sono escluse in quanto tali da qualsiasi prestazione LAV.

Per ovviare a queste disparità di trattamento, è necessario:

- garantire l'accesso a tutte le vittime e in tutti i Cantoni a consulenze specializzate e alloggi sicuri gestiti da un'organizzazione professionale impegnata nella protezione delle VTEU;
- valutare e applicare standard minimi di qualità nell'attuazione di misure di protezione e di assistenza delle VTEU.

Nel 2023, i Centri federali d'asilo (CFA) che accolgono i richiedenti asilo non sono ancora un luogo idoneo per accogliere le VTEU; la Svizzera viola le disposizioni della CTEU malgrado le raccomandazioni di cambiamento. La SEM sostiene tuttavia che l'accoglienza nei CFA soddisfa i requisiti della CTEU.

In quanto Piattaforma, raccomandiamo che:

- le VTEU in una procedura d'asilo non vengano accolte in un CFA e che possano avere accesso a una struttura adeguata e a un'assistenza specializzata.

L'aspetto della messa a rischio in caso di trasferimento Dublino non è ancora stato definito. Eppure, le conseguenze sono disastrose: il 90% delle VTEU in una procedura d'asilo incontrate dall'organizzazione FIZ, il cui reato è stato commesso all'estero, passano direttamente alla procedura Dublino.

Nel caso in cui l'espulsione di una VTEU sia inevitabile, riteniamo indispensabile:

- garantire l'accesso all'assistenza alle vittime nello Stato Dublino;
- che la SEM tenga conto, caso per caso, di eventuali ostacoli all'estradizione, come il rischio di re-trafficking o di rappresaglie.

## 1.6 Periodo di recupero e di riflessione (art. 13 CTEU)

Nel suo ultimo rapporto, il GRETA ha sottolineato che la Svizzera deve concedere a tutte le VTEU un periodo di recupero e di riflessione di almeno 30 giorni nonché l'accesso a misure di sostegno ai sensi dell'art. 12 CTEU per tutto il periodo in questione.

Per le VTEU, che non sono in procedura d'asilo e che rientrano quindi nella Legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI), si rilevano notevoli differenze a livello cantonale in merito alla concessione di un periodo di recupero e di riflessione. Il sostegno da parte di un'organizzazione specializzata è determinante in questa fase di assistenza, in quanto le organizzazioni specializzate si impegnano a far sì che il periodo di riflessione venga rispettato e la vittima possa stabilizzarsi e ristabilirsi prima di un'udienza, in particolare se la polizia fa pressione per interrogare la vittima.

Per avvicinarsi il più possibile all'obiettivo di un tale periodo, è necessario rispettare i seguenti principi:

- durante il periodo di recupero e riflessione, non deve avvenire alcun colloquio o interrogatorio da parte della polizia, e non deve essere inoltrato alcun dato personale della vittima; a questo proposito serve una direttiva chiara nonché una sensibilizzazione e formazione, in particolare per le forze di polizia, i procuratori e le autorità competenti in materia di migrazione.

Per le VTEU in procedura d'asilo, la SEM ha introdotto nella procedura d'asilo un periodo di recupero e di riflessione. Dopo l'identificazione di una VTEU da parte della SEM, le viene comunicato che ha 30 giorni di tempo per riflettere sulla possibilità di collaborare con le autorità penali. Durante questo periodo non è prevista alcuna audizione sui motivi dell'asilo e «non viene presa alcuna decisione di allontanamento o di esecuzione di allontanamento». Tuttavia, la procedura interna della SEM non prevede attivamente di mettere in contatto la persona interessata con un centro di consulenza specializzato né con un supporto specializzato per il recupero e questo impedisce alle VTEU l'accesso ai loro diritti come previsto dalla CTEU e mette a repentaglio la loro sicurezza.

Al fine di ottimizzare le possibilità di un'assistenza adeguata, per le VTEU in una procedura d'asilo è indispensabile:

- avere accesso agli stessi servizi di sostegno durante il periodo di recupero e di riflessione delle VTEU soggette alla LStrI.

## 2. Access to justice

Per il terzo ciclo di valutazione, nel suo questionario il GRETA ha messo in evidenza la questione dell'accesso alla giustizia, oltre al monitoraggio specifico per ogni paese, ed ha esaminato se le relative disposizioni della CTEU vengono rispettate dalla Svizzera.

### 2.1 Right to information (art. 12 e 15 CTEU)

Le VTEU hanno il diritto di essere informate dei loro diritti in quanto vittime. Siglando la Convenzione, la Svizzera si è anche impegnata a formare le persone che svolgono funzioni chiave e che attraverso la loro professione possono entrare in contatto con presunte vittime in modo da poter riconoscere eventuali segnali di TEU.

Lavorando direttamente con le VTEU, riscontriamo sin dai primi incontri che alcune di loro avevano già cercato aiuto raccontando la loro storia a diversi servizi. La mancanza di sensibilizzazione delle forze di polizia, dell'ambiente carcerario, dei servizi di migrazione, dell'ispettorato del lavoro e delle autorità penali gioca a sfavore delle vittime che non vengono riconosciute in quanto tali. La scarsa conoscenza degli indicatori della TEU complica e ritarda l'individuazione delle vittime in quanto non vengono indirizzate alle organizzazioni specializzate, non ricevono l'assistenza e la protezione necessarie e non hanno accesso ai loro diritti.

La Piattaforma svizzera contro la tratta degli esseri umani auspica una maggiore proattività da parte della Confederazione e dei Cantoni in materia di sensibilizzazione dell'opinione pubblica e delle istituzioni, soprattutto per:

- le forze di polizia e di primo intervento: il tema della TEU deve essere integrato nella loro formazione di base e nella formazione continua in tutti i Cantoni;
- le diverse categorie professionali che operano nell'ambiente carcerario (assistenti sociali, operatori sanitari, guardie carcerarie, ecc.) devono essere informate dei segnali di TEU e del diritto delle vittime a un'assistenza specializzata;
- i diversi attori del mercato del lavoro (sindacati, associazioni padronali, commissioni paritetiche e tripartite, servizi per l'impiego, ispettorato del lavoro, servizi di consulenza in materia di migrazione, servizi di integrazione professionale).

Queste iniziative di sensibilizzazione e i programmi di formazione devono coinvolgere le organizzazioni specializzate nella protezione delle vittime al fine di confrontarsi sulle tematiche e adattare le strategie di lotta in relazione alla realtà del territorio.

### 2.2 Legal assistance and free legal aid (art. 15 CTEU)

Siglando la Convenzione, la Svizzera si è impegnata a garantire alle VTEU l'accesso a un'assistenza legale gratuita.

In Svizzera, le persone coinvolte in un procedimento giudiziario possono beneficiare dell'assistenza legale gratuita. Ma quest'assistenza finanziaria non è incondizionata e viene concessa in presenza di risorse finanziarie insufficienti.

Per quanto riguarda le spese legali, le vittime hanno maggiori difficoltà rispetto agli autori. L'autore condannato ha la possibilità di far ricorso al Tribunale cantonale senza rischiare di dover pagare le spese legali. Viceversa, la vittima non può rischiare di ricorrere in appello se l'autore viene assolto dalla prima istanza giudiziaria, poiché se la seconda istanza confermasse la prima sentenza, la vittima potrebbe in alcuni casi dover sostenere tutte le spese legali che possono essere molto elevate.

Per garantire una partecipazione favorevole delle vittime al procedimento penale, bisogna:

- far sì che la VTEU non debba sostenere un rischio finanziario qualora partecipi a procedimenti in veste di testimone o di parte ricorrente;
- consentire una parità di difesa tra le vittime e gli imputati garantendo alle VTEU il diritto di essere assistite sin dal primo interrogatorio di polizia.

Dato che l'assistenza legale non copre le spese degli avvocati in materia di permessi di soggiorno, queste richieste sono gestite da organizzazioni di protezione delle VTEU, a condizione che il Cantone le preveda e che siano specializzate in diritto degli stranieri e diritto d'asilo.

Per rispondere alle esigenze specifiche di soggiorno delle VTEU, riteniamo che sia necessario:

- garantire l'accesso e il mantenimento di un sostegno amministrativo specializzato in relazione al permesso di soggiorno per le VTEU da parte di un giurista o di un'organizzazione specializzata.

Nel corso degli anni, i membri della Piattaforma hanno creato dei contatti con avvocati specializzati che si interessano e che conoscono le complesse problematiche legate alla TEU. Quando non c'è alcun servizio oppure non avviene un'intermediazione con le organizzazioni specializzate, le vittime rischiano di essere difese da un avvocato d'ufficio incompetente nella difesa di queste vicende complesse.

Riteniamo pertanto particolarmente importante che:

- le vittime possano beneficiare di un avvocato specializzato che le rappresenti in tribunale per tutta la durata del procedimento penale.

## 2.3 Psychological assistance (art. 12 CTEU)

La Svizzera si è impegnata a fornire alle VTEU l'accesso a un'assistenza psicologica e a cure mediche d'urgenza.

Oltre alle difficoltà di accesso alle cure in Svizzera per i migranti in generale, ciò che penalizza le vittime è la mancanza di sensibilizzazione. I traumi sono complessi e talvolta sconosciuti agli operatori sanitari, come quelli legati alla stregoneria. Le terapie alternative non sono coperte dalle casse malati di base e ciò risulta non sempre adeguato per rispondere ai bisogni specifici delle VTEU, spesso legati alle loro origini, e ai traumi che hanno subito.

Per fornire una migliore presa in carico delle VTEU con i loro traumi, è indispensabile:

- garantire formazioni continue rivolte agli operatori sanitari sui traumi specifici legati alla tratta (ad es. la stregoneria);
- sviluppare finanziamenti pubblici per progetti pionieristici che consentano l'accesso alle terapie alternative per le VTEU in tutti i Cantoni;
- sostenere a lungo termine le vittime nella prosecuzione della loro terapia di recupero;
- portare avanti la campagna di sensibilizzazione nel campo della salute di fedpol, con il coinvolgimento di organizzazioni specializzate della Piattaforma svizzera contro la tratta degli esseri umani.

## 2.4 Access to work (art. 12 CTEU)

Secondo quanto previsto dall'art. 12 cpv. 4, la Svizzera deve facilitare l'accesso al mercato del lavoro e alla formazione alle VTEU che possiedono un permesso di soggiorno legale.

L'accesso al mercato del lavoro dipende dal permesso di soggiorno. Per poter partecipare a un procedimento penale, la grande maggioranza dei Cantoni rilascia un permesso L di breve durata, il che è dissuasivo e poco competitivo sul mercato del lavoro. Di conseguenza, poiché un procedimento penale può talvolta durare diversi anni, la vittima non ha di fatto l'opportunità, durante questo lungo periodo, di essere economicamente indipendente grazie alla propria attività professionale. Poiché il reato di usura è più facile da dimostrare, le autorità penali preferiscono perseguire questo reato anziché quello di TEU al fine di ottimizzare le possibilità di ottenere una condanna. In questo caso, le VTEU non hanno alcuna possibilità di lavorare. Inoltre, per le vittime le differenze a livello cantonale sono fortissime nell'accesso ai corsi di lingua e di formazione. Constatiamo anche che siccome i permessi a lungo termine non sono garantiti, le vittime non possono impegnarsi in lunghe formazioni e si ritrovano a lavorare sempre negli stessi settori: pulizia, cura e cucina.

Per far fronte a queste problematiche e consentire l'integrazione, riteniamo indispensabile:

- adattare una pratica uniforme in tutti i Cantoni e presso la SEM attraverso il rilascio di un permesso B per un anno con la possibilità di esercitare un'attività lucrativa in caso di collaborazione con le autorità penali; senza tener conto del tipo di reato durante l'indagine;

- rendere accessibili i programmi d'integrazione e i corsi di lingua dal momento in cui viene proposto un sostegno in termini di assistenza alle vittime (secondo quanto previsto dalla LAV) e/o dalla presa in carico da parte di un'organizzazione specializzata.

## 2.5 Compensation (art. 15 CTEU)

Siglando la Convenzione, la Svizzera si è impegnata a far sì che le VTEU vengano indennizzate dall'autore del reato. Inoltre, la Svizzera deve prevedere una forma di indennizzo che abbia come obiettivo l'assistenza e l'integrazione sociale.

Nel corso degli accompagnamenti, abbiamo constatato che generalmente le vittime non vengono indennizzate equamente per i danni e i torti subiti. Per quanto riguarda gli indennizzi per danni, quali salari non retribuiti oppure qualsiasi guadagno relativo estorto dagli autori dello sfruttamento, diversi ostacoli impediscono la loro stima e il risarcimento alle vittime. La difficoltà principale è legata all'incapacità di accedere ai beni e ai patrimoni degli autori che sono prevalentemente investiti all'estero. Non esistono fondi di indennizzo per le procedure civili se l'imputato è considerato indigente. Alcune vittime si sono viste negare la possibilità di accedere a questa procedura a causa del tipo di sfruttamento, soprattutto nel caso di vittime obbligate a svolgere attività illecite e vittime prive di permesso di soggiorno e di permesso di lavoro durante lo sfruttamento, giustificandolo come lavoro illegale.

Per stabilire una pratica più giusta, come Piattaforma riteniamo che:

- i salari non retribuiti e le somme estorte alle VTEU debbano essere calcolati dai tribunali e assegnati alle vittime a titolo di risarcimento danni e interessi che lo Stato dovrebbe pagare in caso di indigenza degli autori;
- il permesso di soggiorno della vittima non dovrebbe essere determinante nella valutazione dei diritti agli indennizzi.

In caso di incapacità degli imputati a pagare l'importo stabilito come riparazione morale, esiste però un principio di sussidiarietà delle prestazioni da parte dello Stato. Alle VTEU si applicano i limiti di legge, ovvero un tetto massimo di CHF70000. Tuttavia, in pratica, il più alto indennizzo registrato per una VTEU da parte delle autorità di indennizzo LAV è stato di CHF15000; la maggior parte degli importi è di gran lunga inferiore, talvolta per situazioni di sfruttamento durate diversi mesi o anni. Tali importi si riducono ulteriormente se la vittima rientra nel Paese d'origine o ha intenzione di farlo.

Per consentire alle vittime di ricevere un importo più adeguato:

- le autorità giudiziarie e gli uffici cantonali d'indennizzo devono essere maggiormente sensibilizzati e formati al fine di consentire una valutazione più equa dei torti morali subiti;
- gli importi dell'indennizzo non devono essere ridotti ulteriormente se una VTEU vive all'estero;
- l'accesso a un avvocato per avviare le azioni legali volte all'indennizzo dei danni e alla riparazione morale deve essere sistematicamente garantito al termine del procedimento penale, indipendentemente dal reddito della vittima.

## 2.6 Investigation, prosecution, sanctions et measures (art. 22, 23 & 27 CTEU)

La Svizzera si è impegnata a svolgere indagini e procedimenti penali sulla TEU e a condannare gli autori in modo adeguato.

Riscontriamo una difficoltà generale da parte delle autorità penali nel portare a termine le condanne per TEU. Una delle cause va ricercata nella mancanza di sensibilizzazione della catena penale. Sebbene in alcuni Cantoni diversi corpi di polizia sembrano informarsi gradualmente in materia, sono attualmente disponibili pochissime formazioni e altre iniziative di sensibilizzazione rivolte ad avvocati, procuratori e giudici. Constatiamo che le rare condanne cantonali per TEU a fini di sfruttamento della forza lavoro non hanno alcun effetto diretto sulla volontà degli altri Cantoni di identificare, perseguire e/o condannare situazioni simili.

Allo scopo di rafforzare l'indagine dei crimini della TEU, la Piattaforma raccomanda quindi che:

- le autorità penali vengano maggiormente informate nell'applicazione dell'art. 182 CP conformemente agli articoli 4 CTEU e 4 CEDU e
- che vengano garantite delle formazioni specifiche in materia di TEU rivolte ai procuratori.

In alcuni Cantoni esistono già dei procuratori specializzati che hanno ottenuto un buon esito nei processi. Ma purtroppo avviene regolarmente che procuratori non specializzati vengano incaricati di casi di TEU anche se nel Cantone sarebbero disponibili dei procuratori specializzati. Di conseguenza non vi è alcun riconoscimento di TEU.

Oltre all'impatto sulla conduzione delle indagini e delle procedure legali, il parere dei procuratori determina, in alcuni Cantoni, l'ottenimento del permesso di soggiorno per la vittima durante tutta la procedura penale, e ciò senza tener conto della sua volontà di seguire il procedimento penale, dei suoi bisogni o delle esigenze del suo rappresentante legale.

La prassi relativa alla testimonianza delle VTEU è stata recentemente modificata a scapito delle VTEU: un tribunale può ora esigere che la parte lesa si presenti nuovamente di persona, anche anni dopo e in procedimenti con un enorme rischio di ritraumatizzazione e rivittimizzazione come spesso avviene per le VTEU.

Per condurre al meglio le indagini della TEU e in base alle esigenze delle vittime, riteniamo che:

- tutti i procedimenti penali che potrebbero riguardare la TEU debbano essere esaminati e condotti da procuratori specializzati in materia;
- l'iter per il rilascio di un permesso di soggiorno deve essere uniformato in tutti i Cantoni e presso la SEM in caso di collaborazione con le autorità penali e garantire l'applicazione dell'art. 14 cpv. 1 lett. b CTEU, senza chiedere sistematicamente alle autorità penali la necessaria presenza della VTEU;
- I rischi di ritraumatizzazione e le esigenze di stabilizzazione delle vittime devono essere oggetto di una valutazione al fine di stabilire se sia necessario o meno che la vittima testimoni in prima persona in tribunale;
- la Svizzera deve permettere alle vittime in una procedura d'asilo di aver accesso al monitoraggio delle loro dichiarazioni in relazione a un reato penale dal momento in cui vengono trasmesse dalla SEM al fedpol.

Le considerazioni di avvocati specializzati nella difesa delle VTEU riferiscono la mancanza di volontà di indagare sul ruolo dei complici degli autori di TEU. Capita che le autorità penali non adottino sufficienti misure volte a garantire la presenza degli imputati all'udienza di giudizio o a impedire il rischio di recidiva. Lo stesso vale per gli imputati privi di status legale in Svizzera che possono essere allontanati in qualsiasi momento, sottraendosi così a un eventuale processo.

Quando nei procedimenti penali legati alla TEU si verificano queste situazioni, si ritiene importante:

- consentire il perseguimento non solo degli autori diretti, ma anche dei complici e di altre persone che hanno approfittato dello sfruttamento;
- garantire la presenza degli imputati per tutta la durata delle indagini al fine di pronunciare la loro condanna e garantire la sicurezza della vittima.

## 2.7 Non-punishment provision (art. 26 CTEU)

La Svizzera si è impegnata a introdurre nella sua legge che le VTEU non vengano punite per i reati che sono state obbligate a commettere (principio di non punibilità).

Nell'ultimo rapporto del GRETA era già stato tassativamente richiesto alla Svizzera di adottare una legge relativa a questo principio. Attualmente, non ci sono disposizioni specifiche per la sua applicazione. Una volta che la decisione sanzionatoria entra in vigore, l'applicazione del principio di non-punishment si rivela lungo, complicato e richiede risorse, tra cui finanziarie, inaccessibili alle vittime senza il sostegno di organizzazioni specializzate.

Quando le vittime prive di permesso di soggiorno si rivolgono alla polizia per sporgere denuncia, rischiano di far scoprire il loro statuto di soggiorno precario e di essere accusate di soggiorno illegale con conseguente espulsione dalla Svizzera. Questo è molto scoraggiante e rischioso.



Diviene pertanto urgente:

- ancorare nella legge svizzera il principio di non punibilità (non-punishment);
- stabilire un sistema chiaro che consenta di rivedere le sentenze e le condanne già emesse nel caso in cui una vittima venga identificata come tale solo in una fase successiva;
- stabilire una procedura giuridica affinché le sanzioni e i decreti d'accusa già passati in giudicato vengano annullati o condonati nel caso in cui gli atti punibili sono stati commessi a causa della situazione di sfruttamento e permettere di recuperare il denaro delle sanzioni già pagate;
- consentire la denuncia dei reati senza dover rivelare alle autorità il proprio statuto di soggiorno (safe reporting).

## 2.8 Protection of victims and witnesses (art. 28 e 30 CTEU)

La Svizzera si è impegnata a proteggere le vittime e i testimoni dall'intimidazione e da rappresaglie nell'ambito del procedimento penale.

Come esposto nei punti precedenti, nei Cantoni in cui non ci sono strutture specializzate e neppure un sistema di indirizzamento, alle vittime non viene garantita alcuna protezione. Questi Cantoni ricorrono generalmente a soluzioni di accoglienza minime, come gli alberghi, ma questi ultimi non soddisfano i criteri di sicurezza necessari e non possono garantire la protezione di una VTEU. La LAV non garantisce alcuna assistenza finanziaria e medica alle vittime il cui reato è stato commesso all'estero e la loro protezione dipenderà dalle possibilità alternative disponibili nel Cantone e dalle risorse delle organizzazioni.

Oltre alla raccomandazione già citata, di realizzare delle strutture di sostegno specializzate in tutti i Cantoni, è importante considerare i punti seguenti per far fronte ai rischi di sicurezza delle vittime:

- la Legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV) deve essere adeguata con urgenza affinché tutte le vittime, ivi comprese quelle che vengono sfruttate all'estero, possano aver accesso alla protezione e a tutti i loro diritti;
- la rapida adozione da parte del Parlamento della modifica della Legge concernente l'aiuto alle vittime è necessaria per far sì che la protezione delle VTEU non sia più legata al luogo del reato;
- in caso contrario, i Cantoni devono prevedere delle misure di protezione e degli aiuti finanziari specifici per le VTEU.

Gli ostacoli per ottenere un permesso di lunga durata, e quindi una protezione a lungo termine, sono importanti e questa incertezza scoraggia le vittime dal partecipare a un procedimento penale.

Per garantire una protezione adeguata:

- la scelta e la possibilità di una vittima di denunciare un reato penale non deve ostacolare l'accesso ai suoi diritti, in particolare il diritto a un permesso di soggiorno qualora un suo allontanamento lo posizionerebbe in una situazione personale d'estrema gravità (caso di rigore);
- i criteri per il rilascio di un permesso per motivi personali (caso di rigore) devono essere resi meno restrittivi al fine di garantire una protezione a lungo termine.

## 2.9 International cooperation (art. 32 CTEU)

La Svizzera si è impegnata a cooperare a livello internazionale nella lotta contro la TEU, nella protezione delle vittime e nel perseguimento penale.

Il carattere transnazionale dello sfruttamento è comune alla grande maggioranza delle vittime che seguiamo. Notiamo che la cooperazione internazionale diventa indispensabile quando la vittima sporge denuncia, richiede un permesso o decide di tornare a vivere nel suo paese o altrove. Ma il monitoraggio delle denunce e dei mandati inviati all'estero è raro, ovvero quasi inesistente, anche con i Paesi europei.

A causa della mancanza in alcuni Paesi di una cooperazione internazionale tra le forze di polizia, è impossibile proporre alle vittime delle soluzioni concrete per la protezione della loro famiglia nel Paese d'origine e questo le scoraggia dallo sporgere denuncia a causa del rischio di rappresaglie. Nel caso in cui vengono rimandate nel Paese in cui si è verificato lo sfruttamento, il rischio di re-trafficking è da mettere in relazione con le disposizioni di protezione del paese in questione.

Per rispondere a queste problematiche, le nostre raccomandazioni esortano:

- il rafforzamento della cooperazione internazionale in modo tale che i familiari delle VTEU nel Paese d'origine possano godere anch'essi della protezione contro gli autori in caso di presentazione di una denuncia;
- lo sviluppo di accordi di aiuto reciproco volti a facilitare il monitoraggio delle denunce e garantire il perseguimento degli autori con i Paesi interessati;
- l'impegno della Confederazione di valutare i rischi per la sicurezza della vittima prima del suo allontanamento nel Paese di sfruttamento qualora quest'ultimo non possa essere evitato.