



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

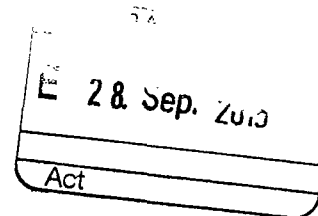
Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 10 40, F +41 26 305 10 48
www.fr.ch/ce

Conseil d'Etat
Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

Office fédéral de la justice
Secrétariat Droit public
Bundesrain 20
3003 Berne



Fribourg, le 22 septembre 2015

Avant-projet de loi fédérale sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 – Réponse à la consultation

Madame,
Monsieur,

Vous nous avez consultés en date du 24 juin dernier sur l'avant-projet cité en titre et nous vous en remercions. Nous avons l'avantage de vous faire part ci-après de notre prise de position.

1. Considération générale

Le canton de Fribourg, qui fut dès 2012 l'un des cantons pionniers en matière d'excuses officielles aux victimes de mesures de coercition et de reconnaissance des souffrances qu'elles ont subies en raison des négligences des diverses autorités de l'époque, salue l'importance de cet avant-projet de loi. Pour les personnes concernées par ces mesures et placements, et en particulier pour celles qui en ont été victimes par une atteinte à leur intégrité, la reconnaissance de l'injustice qui leur a été faite est en effet au cœur de leur processus d'apaisement intérieur par rapport à ce passé aujourd'hui encore douloureux. C'est donc l'honneur de la Confédération de prendre toute sa part dans cette reconnaissance, dont cet avant-projet de loi est une concrétisation particulièrement forte.

De même, l'octroi d'une contribution de solidarité revêt une grande importance pour les victimes, non seulement au titre de la réparation, mais également à celui de l'aide financière concrète, car nombre de ces personnes ont été entravées dans leur aspiration à développer un projet de vie personnel et professionnel satisfaisant.

2. Remarques particulières

2.1. Terminologie

Concernant l'art. 2 let. d de l'avant-projet, les victimes sont définies comme les personnes concernées dont l'intégrité physique, psychique ou sexuelle a été « violée ». Le rapport explicatif, p. 11, insiste sur la reprise de la terminologie retenue pour l'aide aux victimes (art. 124 Cst) et pour le droit à la liberté personnelle. Or, ni l'art. 124 Cst, ni la LAVI (art 22) ne parle de « violation », mais « d'atteinte » à l'intégrité. Nous ne voyons pas en quoi, dans ce contexte, le « viol » est différent de « l'atteinte » à l'intégrité physique, psychique ou sexuelle des victimes. Dès lors, nous proposons de

faire référence aux mêmes critères d'évaluation du statut de victime que dans la LAVI et de retenir la notion d' « atteinte ».

2.2. Contribution de solidarité

Comme déjà dit plus haut, nous saluons l'idée d'une contribution financière énoncée aux articles 4 et suivants de l'avant-projet. Néanmoins, l'on peut se poser la question du bienfondé d'une indemnisation à montant égal pour toutes les victimes, étant donné la diversité des situations et des atteintes subies. Pour des raisons pratiques, nous pouvons toutefois nous rallier à cette proposition. En effet, il paraît difficile de quantifier le degré d'atteinte, pour plusieurs raisons. Notamment, les faits remontent à de nombreuses années, avec la conséquence que l'écoulement du temps a probablement modifié les ressentis des victimes.

Par ailleurs, ces ressentis varient fortement d'une personne à l'autre et font appel à des éléments subjectifs difficiles à évaluer. A l'extrême, un modèle d'indemnisation différenciée pourrait engendrer des injustices. Notamment, si une victime s'en est bien sortie sur le long terme, elle courrait le risque que son atteinte soit jugée moins grave que celle de quelqu'un ayant eu davantage de difficultés à s'en remettre, et qu'elle soit par conséquent moins indemnisée. Il paraît au contraire juste de reconnaître que toutes les victimes reconnues comme telles ont énormément souffert et qu'elles recevront une prestation financière équivalente, quelle que soit leur situation personnelle et financière actuelle.

Une indemnisation différenciée exigerait également la rédaction de décisions juridiques argumentées sujettes à recours, ce qui nuirait à la rapidité du processus d'indemnisation. Enfin, concernant l'art. 4 al. 5 de l'avant-projet, nous saluons le principe selon lequel les montants qui seront versés aux victimes ne doivent pas être diminués en raison de dispositions légales du droit fiscal, du droit des poursuites et du droit à l'aide sociale.

2.3. Délai pour le dépôt des demandes

L'avant-projet prévoit un délai de six mois pour le dépôt de la demande de contribution de solidarité auprès de l'autorité compétente. Pour éviter une surcharge des points de contact – qui devront soutenir les personnes concernées dans la préparation de la demande – et permettre à ceux-ci d'apporter leur soutien dans des délais raisonnables sans devoir procéder à des augmentations importantes d'effectifs, nous proposons, à l'instar du Secrétariat général de la CDAS, un allongement du délai à deux ans pour le dépôt des demandes de contribution.

2.4. Archivage et consultation des dossiers

Nous saluons tout particulièrement la sujétion aux dispositions légales sur l'information, la protection des données et l'archivage du canton où elles ont leur siège des institutions qui ont été chargées de l'exécution des mesures de coercition ou de placements extrafamiliaux qui n'y seraient d'ordinaire pas soumises. Dans le même ordre d'idée, nous saluons également l'obligation faite aux banques de procéder gratuitement aux vérifications nécessaires lors des archives font état de l'existence d'une épargne de personnes concernées. Ces dispositions sont de nature à beaucoup faciliter la tâche des personnes concernées.

2.1. Financement

Selon le rapport explicatif, la contribution volontaire attendue des cantons devrait couvrir le tiers des contributions de solidarité, soit quelque 100 millions de francs. Si nous ne remettons pas en

cause le principe même d'une telle contribution, la part attendue des cantons nous paraît beaucoup trop élevée. Ce projet de répartition néglige en effet le fait que l'application de cette loi impliquera un investissement important des cantons en ressources humaines, dans le cadre de l'accompagnement personnalisé aux personnes concernées, respectivement aux victimes.

Sur la base de l'expérience acquise ces dernières années en matière d'accompagnement de victimes de mesures de coercition, et en tablant sur une proportion de personnes concernées fribourgeoises identique à celle des demandes d'aide immédiate, soit 8,5% de l'ensemble des cas nationaux, l'accompagnement des personnes qui solliciteront conseil et soutien au sens de l'art. 14 de l'avant-projet nécessiterait l'engagement auprès de notre centre de consultation LAVI de 4,5 à 5,5 équivalents plein-temps supplémentaires, répartis sur la période de traitement des demandes.

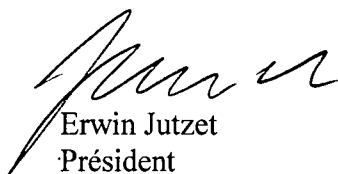
Compte tenu de cette charge de travail importante que les cantons sont appelés à fournir, nous demandons que la part de financement attendu des cantons soit nettement abaissée.

3. Conclusion

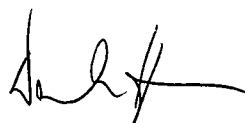
Compte tenu des remarques particulières énoncées ci-dessous, et notamment sous réserve d'un ajustement à la baisse de la part de financement attendu des cantons, nous approuvons sans réserve cet avant-projet de loi.

En vous remerciant de nous avoir donné la possibilité de nous exprimer sur cet avant-projet, nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

Au nom du Conseil d'Etat :


Erwin Jutzet
Président

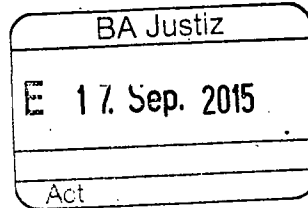




Danielle Gagnaux-Morel
Chancelière d'Etat



Genève, le 16 septembre 2015



Le Conseil d'Etat

8440-2015

Département fédéral de justice et police
DFJP
Madame Simonetta Sommaruga
Présidente de la Confédération
Palais fédéral ouest
3003 Berne

COPIE

Concerne : Avant-projet de loi fédérale sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981

Madame la Présidente de la Confédération,

Notre Conseil a bien reçu le courrier du 24 juin 2015, par lequel vous l'avez invité à se déterminer dans le cadre de la procédure de consultation citée en titre.

Après avoir pris connaissance de l'avant-projet de loi fédérale sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981, ainsi que du rapport explicatif l'accompagnant, nous approuvons pour le principe le contenu de ces documents. En l'état, notre Conseil formule toutefois les plus grandes réserves en ce qui concerne les coûts que la mise en œuvre de l'avant-projet de loi fédérale risque d'engendrer pour le canton. De plus, le texte présente des lacunes et des imprécisions et devra être complété.

En effet, on semble confondre d'une part la mesure d'assistance et de protection (coercition) d'avec la surveillance de celle-ci, ou les éventuelles carences de celles-ci. Soit en d'autres termes la confusion faite entre la justesse de la décision d'assistance, de protection, et les mauvais traitements infligés par la suite par des particuliers, par des institutions privées ou publiques. On semble mélanger aussi dans les définitions des situations de coercition très diverses, puisque l'on met sur le même pied le placement d'enfants dans des institutions et les stérilisations forcées ou essais médicamenteux par exemple. De plus, il faut souligner que pour Genève, la date butoir de 1981 n'est pas très pertinente dans la mesure où dès le début du XXe siècle un placement devait être décidé par une autorité judiciaire, soit la Chambre des tutelles.

La nécessité de reconnaître officiellement les torts infligés aux victimes de mesures de coercition et de leur accorder une prestation financière en signe de reconnaissance de l'injustice subie est aujourd'hui indiscutable. La contribution de solidarité instituée par l'avant-projet bénéficiera ainsi à toutes les victimes en tant que geste de reconnaissance et de réparation. Le droit fédéral devra toutefois préciser que la contribution de solidarité ne fonde aucun droit pour le bénéficiaire à agir contre le canton.

Tout en constatant que la reconnaissance et la réparation sont les éléments centraux du dispositif proposé, notre Conseil a pris acte de l'instauration des mesures complémentaires. La réglementation sur l'archivage et la consultation des dossiers est en effet importante pour les victimes désireuses de retrouver les dossiers les concernant, mais aussi pour la réalisation de l'étude scientifique et l'information du public tels que proposés. Enfin, il est aussi nécessaire que les personnes touchées par les mesures de coercition puissent trouver conseil et soutien auprès d'une instance compétente.

Cependant, il est impératif de préciser le texte sur plusieurs points. Ainsi, il devra régler la question des indemnisations multiples et exclure toute responsabilité du canton en lien avec le travail des archives si la contribution de solidarité n'est pas versée faute de preuve disponible. Il devra fixer une limite dans le temps de l'obligation extraordinaire pour les institutions privées d'être soumises à la loi cantonale sur les archives ainsi que limiter l'obligation des Archives cantonales en matière de reproduction intégrale des dossiers, si cela entraîne un travail disproportionné.

Le dispositif proposé par l'avant-projet aura des répercussions financières importantes pour les cantons. A ce propos, notre Conseil ne peut adhérer aux modalités de financement telles que prévues par l'avant-projet.

En effet, les cantons sont invités à contribuer pour un tiers au financement de la contribution de solidarité, soit un apport global d'environ 100 millions de francs. A cela s'ajoute un surcoût administratif, organisationnel et financier notable, en lien avec le travail supplémentaire généré aux archives cantonales et surtout par l'extension du champ d'application de l'aide aux victimes et de l'augmentation du nombre de personnes qui pourront bénéficier de l'appui des points de contacts.

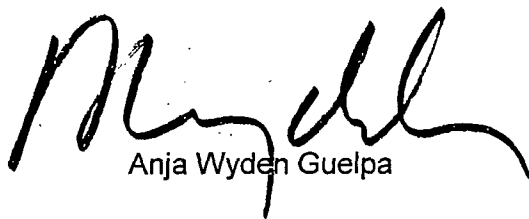
A cet égard, notre Conseil est d'avis que la Confédération et les cantons fortement concernés par la problématique doivent apporter une participation financière plus importante au dispositif proposé par l'avant-projet de loi.

Cela étant, vous voudrez bien trouver dans le document ci-annexé nos commentaires détaillés relatifs à l'avant-projet soumis en consultation.

Tout en vous remerciant de nous avoir consultés sur cet objet, nous vous prions de croire, Madame la Présidente de la Confédération, à l'assurance de notre parfaite considération.

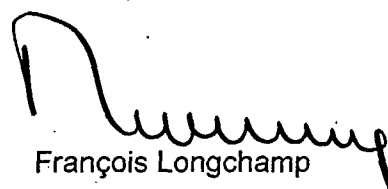
AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :



Anja Wyden Guelpa

Le président :



François Longchamp

Annexe mentionnée

Copie à : Office fédéral de la justice
Secrétariat Droit public
Bundesrain 20
3003 Berne

Avant-projet de loi fédérale sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieures à 1981

Prise de position du Conseil d'Etat de la République et Canton de Genève

1. Remarques générales

Pour le principe, il convient d'accueillir l'avant-projet de loi présenté de manière positive tant à la forme que sur le fond, mais avec de fortes réserves notamment concernant les coûts que sa mise en œuvre risque d'engendrer pour les cantons. De plus, le texte de l'avant-projet présente des lacunes et des imprécisions et devra être complété.

En sa qualité de contre-projet indirect à l'initiative populaire "Réparation de l'injustice faite aux enfants placés de force et aux victimes de mesures de coercition prises à des fins d'assistance" (initiative sur la réparation), ce projet, tout en poursuivant les mêmes buts que l'initiative, permettra d'accélérer la mise en œuvre puisque les dispositions seront ancrées directement dans une loi fédérale et permettront ainsi d'économiser le temps nécessaire à une modification constitutionnelle. Compte tenu de l'âge et de l'état de santé de nombreuses victimes, il importe de choisir la voie la plus courte.

Sur le fond, la nécessité de reconnaître aujourd'hui officiellement les torts infligés aux victimes et de leur accorder une prestation financière en signe de reconnaissance de l'injustice subie, est indiscutable. En effet, le fonds transitoire d'aide immédiate constitué dans le cadre des travaux de la Table ronde était uniquement destiné à fournir une aide d'urgence aux victimes en situation financière précaire. La contribution de solidarité instituée par l'avant-projet bénéficiera à toutes les victimes de mesures de coercition visées en tant que geste de reconnaissance et de réparation.

Si la reconnaissance et la réparation sont les éléments centraux du dispositif proposé, les autres mesures prévues sont aussi importantes. Ainsi la réglementation sur l'archivage et la consultation des dossiers est importante pour les victimes désireuses de retrouver les dossiers les concernant, mais aussi pour la réalisation de l'étude scientifique et l'information du public tels que proposés. Toutefois, le texte doit être précisé sur plusieurs points. En effet, il devra notamment stipuler que la contribution de solidarité ne fonde aucun droit pour le bénéficiaire contre le canton et régler la question des indemnités multiples (Art. 4). Il devra aussi exclure toute responsabilité du canton en lien avec le travail des archives si la contribution de solidarité n'est pas versée faute de preuve disponible (art. 5 et 8), prévoir une limite dans le temps de l'obligation extraordinaire pour les institutions privées d'être soumises à la loi cantonale sur les archives ainsi que limiter l'obligation des archives en matière de reproduction intégrale des dossiers, si cela entraîne un travail disproportionné pour l'administration.

L'avant-projet aura des répercussions financières importantes pour les cantons. D'une part, ils sont invités à participer (sur une base volontaire) au financement de la contribution de solidarité. D'autre part, ils subiront un surcoût administratif, organisationnel et financier notable en lien avec le travail supplémentaire généré aux archives cantonales et surtout par l'extension du champ d'application de l'aide aux victimes et de l'augmentation du nombre de personnes qui pourront bénéficier de l'appui des points de contacts.

Ces répercussions financières conséquentes qui résulteront de l'ensemble du dispositif prévu et dont l'ampleur est impossible à évaluer de manière précise, ne sont pas

acceptables pour le canton de Genève. Aussi, une participation beaucoup plus importante de la Confédération et des cantons plus largement concernés par la problématique est attendue, faute de quoi le canton de Genève s'opposera à ce projet. Pour le surplus, nous formulons ci-dessous les commentaires détaillés relatifs aux dispositions proposées.

2. Commentaires par article

Section 1 Dispositions générales

Art. 1 But

L'article 1 affiche clairement le but de la nouvelle loi. Celle-ci vise à reconnaître et à réparer l'injustice faite aux personnes qui ont été placées par décision administrative ou dans le cadre d'un placement extrafamilial, et qui, dans ce contexte ont été victimes des actes visés par l'article 2 lettre d. En cela, la loi répond aux exigences de l'initiative sur la réparation.

L'objectif recherché est un traitement global des implications tant sociétales qu'individuelles des mesures de coercition à des fins d'assistance et des placements extrafamiliaux antérieurs à 1981. A cette fin, l'alinéa 2 énumère les principales matières réglementées, à savoir les prestations financières en faveur des victimes et personnes concernées; l'archivage et la consultation des dossiers; le conseil et le soutien aux personnes concernées, l'étude scientifique et l'information au public ainsi que des dispositions relatives à d'autres mesures prises dans l'intérêt des personnes concernées.

Quant à leur principe, ces mesures paraissent dans l'ensemble nécessaires et judicieuses. Toutefois, en l'état le texte de l'avant-projet est imparfait et différentes précisions et compléments sont à apporter.

Art. 2 Définitions

Les définitions posées sont importantes pour définir le champ d'application de la future loi.

Lettre a

La loi fixe une limitation du champ d'application d'ordre temporel : elle concerne les mesures ordonnées et exécutées par les autorités prises avant le 1^{er} janvier 1981, date d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions du Code civil relatives à la privation de liberté à des fins d'assistance. Une telle limitation n'est pas critiquable, à condition que l'autorité d'application dispose d'une marge d'appréciation nécessaire en cas de cas grave qui se serait produit après cette date. Il faut relever que la date butoir de 1981 n'est pas très significative pour Genève, puisque dès le début du XX^e siècle, les placements devaient être décidés par la Chambre des tutelles et relevaient dès lors d'une instance judiciaire.

Lettre b

La notion de "*placements extrafamiliaux*" vise les placements intervenus sur initiative de particuliers (par exemple les parents), parfois et à l'insu des autorités. Ce choix est judicieux et n'appelle pas de commentaire.

Lettres c et d

S'agissant du champ d'application personnel, la loi s'appliquera aux "*victimes*" (lettre d), mais aussi aux "*personnes concernées*" (lettre c), c'est-à-dire à toutes les personnes touchées par une mesure de coercition. Selon indication figurant dans le rapport (ad art. 2 page 11), la notion de "*personnes concernées*" est plus large que celle de "*victimes*", la

première englobant entièrement la deuxième. Elle tient compte du fait qu'en plus des victimes, d'autres personnes ont été affectées par les mesures et les placements, même si pour elles ces mesures ont été ordonnées à juste titre et exécutées correctement, du moins partiellement.

Est une "victime" au sens de la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI) toute personne qui a subi, du fait d'une infraction, une atteinte à son intégrité physique, psychique ou sexuelle (art. 1 al. 2 LAVI).

L'art. 2 lettre d de l'avant-projet complète et illustre la définition de la victime par une énumération non-exhaustive de formes d'abus subis par les victimes. Est ainsi une victime au sens de l'avant-projet une personne concernée par une mesure de coercition à des fins d'assistance ou un placement extrafamilial dont l'intégrité physique, psychique ou sexuelle a été violée notamment en raison d'un des actes subis qui sont énumérés sous chiffres 1 – 8.

La terminologie diffère de celle de la LAVI sur deux points :

D'une part, la LAVI exige une "atteinte" à l'intégrité, physique, psychique ou sexuelle, tandis que selon l'avant-projet, l'une des intégrités précitées doit avoir été "violée". Sur ce point, la définition de l'avant-projet semble viser un degré d'atteinte plus élevée que celle de la LAVI, mais la nuance n'est pas très claire, du moins dans la version en français. Par ailleurs, il y a une erreur de traduction: en sa version allemande, le rapport parle de "Verletzung", substantif qui signifie en français "violation" et non "viol" (Vergewaltigung) comme indiqué de manière erronée à la page 11 du rapport en français. Pour éviter des difficultés dans l'application, il serait sans doute utile de préciser davantage le sens de cette différence entre le libellé de la LAVI et de l'avant-projet ou d'aligner les deux textes légaux sur ce point.

D'autre part, en ce qui concerne les actes énumérés sous chiffres 1 – 8, ceux-ci ne constituent pas forcément des infractions au sens du droit pénal (par exemple "exploitation économique" (chiffre 6), "entraves ciblées au développement et à l'épanouissement personnel" (chiffre 7), ou "la stigmatisation sociale" (chiffre 8). Cette énumération d'actes a pour résultat d'élargir la définition de la victime par rapport à celle de la LAVI qui exige une atteinte en raison d'une infraction, et d'étendre ainsi le champ d'application de l'aide aux victimes. De cet élargissement résulteront de nouvelles charges importantes pour les cantons auxquels incombe en l'état l'intégralité du financement de l'aide aux victimes (cf. art. 14 ci-dessous).

Art. 3 Reconnaissance de l'injustice

La reconnaissance officielle par la Confédération, dans un texte de loi, de l'injustice faite aux victimes est essentielle et répond à une exigence fondamentale des personnes concernées.

Il est toutefois important de préciser dans le texte de la loi que les victimes ne pourront pas s'en prévaloir pour agir contre les cantons (cf. ad art. 2 ci-dessous).

Section 2 Contribution de solidarité

Art. 4 Principes

L'art. 4 précise que toutes les victimes ont droit à une contribution de solidarité au titre de la reconnaissance et de la réparation de l'injustice subie. La contribution sera versée sur demande. Il s'agit d'une prestation unique d'un même montant destinée à toutes les victimes telles que définies par l'art. 2 lettre d de l'avant-projet.

Il est extrêmement important de préciser de manière expresse dans le texte de la loi que la contribution de solidarité ne fonde aucun droit pour le bénéficiaire contre le canton. En effet, il s'agit d'éviter que des personnes tentent, au motif d'avoir obtenu une contribution de solidarité et d'être reconnues victimes au sens de la nouvelle loi (LMCFA), de rouvrir des dossiers qui sont par ailleurs frappés de prescription (cf. le rapport explicatif accompagnant l'avant-projet, page 4).

Par ailleurs, il y a des personnes qui ont déjà été indemnisées sur la base d'une décision de justice et qui, à cette occasion, ont signé un engagement à ne plus demander aucune autre indemnisation. Le texte de l'avant-projet ne précise pas si ces victimes seront susceptibles de bénéficier de la contribution de solidarité prévue par l'article 4. Il conviendrait également de le compléter sur ce point.

La réglementation proposée, en ce qu'elle ne tient compte ni du type d'atteinte, ni de sa gravité, ni de la situation économique des victimes, permet un traitement rapide des dossiers et d'assurer une certaine égalité de traitement, en ce sens que toutes les victimes recevront une prestation financière en guise de reconnaissance de l'injustice subie. La solution ainsi choisie diverge de l'initiative sur la réparation selon laquelle le montant doit être fonction de la gravité de l'injustice subie. Elle permet, de plus, d'alléger le fardeau de la preuve.

L'art. 4 alinéa 5 consacre le principe que la contribution de solidarité doit revenir pleinement et entièrement à la victime en guise de réparation. Partant, l'avant-projet assimile sur le plan fiscal cette contribution aux versements à titre de réparation morale lesquels sont exonérés de l'imposition. En droit des poursuites cette contribution est insaisissable et elle ne doit pas non plus entraîner de réduction du droit à l'aide sociale selon les termes de l'alinéa 5.

Toutefois, le commentaire laisse entendre qu'au niveau de l'aide sociale, la contribution de solidarité pourrait être prise en compte comme un élément de fortune. Or, une telle prise en compte violerait le texte même de l'alinéa 5, puisqu'elle aurait pour conséquence d'exclure les personnes visées de l'aide sociale et de produire précisément les effets indésirables que le législateur cherche à éviter. Il sied de rappeler que selon les normes de la Conférence suisse des institutions d'aide sociale (CSIAS), une personne qui possède plus de 4'000 F de fortune (10'000 F pour une famille), n'a pas droit à l'aide sociale et elle doit affecter sa fortune à son entretien. Ces normes sont reprises par la plupart des cantons (cf. art. 4 du règlement genevois d'exécution de la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle, du 25 juillet 2007 – J 4.04.01). Une prise en compte de la contribution de solidarité au niveau de la fortune pour le calcul du droit à l'aide sociale serait dès lors contraire à l'art. 4 al. 5 in fine. Le message du Conseil fédéral devra être rectifié sur ce point.

Par ailleurs, l'art. 4 alinéa 5 doit être complété afin que la contribution de solidarité n'entraîne pas non plus une réduction du droit aux prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI. A cet effet, la contribution pourrait être assimilée à des prestations d'aide sociale au sens de l'art. 11 alinéa 3 lettre b de la loi sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LPC). Elle ne devrait pas non plus être prise en compte au titre de la fortune. Une précision serait à apporter dans ce sens à l'art. 11 alinéa 1 lettre c LPC.

Le rapport accompagnant l'avant-projet rappelle à la page 5 que nombre de victimes de mesures de coercition ont été gravement préjudiciées dans leur formation scolaire et professionnelle, préjudices qui se sont répercutés et continuent de se répercuter sur leur capacité de gain, comme sur leur AVS et leur prévoyance professionnelle. Dans le cadre de la formulation de l'art. 4 al. 5 il faut dès lors en particulier veiller à ce que les victimes qui se trouvent aujourd'hui au bénéfice de l'aide sociale ou de prestations complémentaires à l'AVS/AI puissent pleinement bénéficier de la contribution de solidarité, sans que celle-ci ne soit imputée d'une manière ou d'une autre sur leur droit aux prestations sociales.

Art. 5 Demande

Le délai de 6 mois dès l'entrée en vigueur de la loi pour le dépôt des demandes de contributions de solidarité est trop court.

D'une part, les personnes visées qui ne seraient pas au courant de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi risquent de ne pas pouvoir agir à temps. D'autre part, même pour les personnes qui sont immédiatement au courant, la constitution du dossier prendra un certain temps. En effet, même si l'alinéa 2 n'exige pas de preuve formelle, le demandeur doit rendre vraisemblable sa qualité de victime et joindre à sa demande tous les dossiers et autres documents à sa disposition. L'expérience déjà acquise dans ce domaine par les services d'archives démontre que la recherche d'informations menée simultanément dans différents cantons peut être longue et compliquée.

A ce propos, dans la procédure de dépôt des demandes (al. 2), il faudra éviter que les services d'archives cantonales puissent être mis en cause si un dossier n'est pas suffisamment documenté et déclaré irrecevable. Qui sera responsable de l'absence de documents ? Si l'on peut généralement retrouver la trace d'une mesure coercitive, il est parfois difficile de démontrer le statut de victime à travers les archives, puisque souvent les mauvais traitements n'ont pas laissé de traces dans les dossiers administratifs, même si l'avant-projet précise que « le demandeur rende vraisemblable sa qualité de victime ». Il faudrait en effet éviter que lors d'un recours, les cantons soient rendus responsables de l'absence de documents en suffisance, ce qui pourrait entraîner des implications financières supplémentaires. Il conviendra donc de compléter le texte en ce sens que les cantons n'encourent aucune responsabilité en cas d'absence de preuve suffisante.

Enfin, ce délai très court de 6 mois risque aussi de créer des problèmes d'organisation au niveau des instances cantonales (archives et points de contact) qui seront appelées à aider les victimes dans la préparation et le dépôt de leurs demandes. Celles-ci risquent de ne pas pouvoir faire face à une affluence des demandes concentrées sur 6 mois, ce qui desservira finalement les victimes.

Pour rappel, dans le cadre des demandes adressées au fond d'aide immédiate institué dans le cadre de la Table ronde, le délai pour faire acheminer les demandes était de plus de 12 mois, ce fonds ayant vu le jour en avril 2014 et les demandes ayant pu être adressées jusqu'au 30 juin 2015. Or, en l'occurrence, le nombre des demandeurs qui s'adresseront aux instances cantonales sera plus élevé que pour le fond d'aide immédiate qui était réservé aux personnes en situation précaire.

Enfin, s'agissant du libre choix du point de contact (al. 3), celui-ci paraît un peu délicat. Il n'existe pas un unique dossier par enfant. Une personne née à Genève, mais originaire de Fribourg, peut d'abord avoir été placée dans une institution privée sur territoire genevois, puis dans une exploitation agricole dans son canton d'origine pour revenir faire un apprentissage, près de Genève, mais sur territoire vaudois. A chaque demande, il s'agit donc de mener une véritable enquête dans les fonds d'archives de différents cantons et, quand elles existent encore, dans des archives en main privée. La personne concernée devrait dès lors s'adresser en priorité au point de contact le plus pertinent, c'est-à-dire à celui du canton où la décision de placement a été prise.

Art. 6 Examen des demandes et décision

L'autorité qui traitera les demandes n'est pas encore définie. Il s'agira d'une unité administrative fédérale existante qui sera déterminée par le Conseil fédéral. Elle disposera

d'un délai de 4 ans dès l'entrée en vigueur de la loi pour clôturer le traitement des demandes.

Ce délai de 4 ans est trop long pour des victimes qui se trouvent souvent dans des situations financières difficiles. Toutes les victimes devraient bénéficier de la contribution de solidarité dans un délai plus rapide.

En conclusion, il serait judicieux de prolonger le délai pendant lesquelles les victimes peuvent déposer leur demande et de raccourcir celui de l'autorité chargée de leur traitement.

Par ailleurs, il conviendrait de préciser la nature des contacts entre cette autorité fédérale et les administrations cantonales.

Art. 7 Fixation des tranches et versement

La contribution peut être versée en deux tranches aux victimes dont la demande a été approuvée. La première tranche sera fixée en fonction du crédit cadre et du nombre de demandes. Pour la seconde tranche, le solde du crédit-cadre et le nombre de demandes approuvées par une décision entrée en force seront pris en compte.

Il serait préférable de définir un montant déterminé d'indemnisation par avance et de prévoir son financement, de manière à ce que les victimes puissent clairement savoir à quoi elles peuvent s'attendre. De cette manière, on éviterait aussi de devoir régler les cas où la personne concernée aurait reçu une première tranche, mais serait décédée avant d'avoir reçu la seconde.

Art. 8 Voies de droit

Nous approuvons que l'autorité compétente statue par une décision sujette aux voies de droit.

Comme déjà relevé ci-dessus dans les commentaires relatifs à l'article 2, il conviendra d'exclure toute responsabilité des administrations cantonales pour absence de preuve suffisante.

Art. 9 Crédit-cadre et financement

Les contributions de solidarité seront financées par trois sources : la Confédération, les cantons sur une base volontaire ainsi que par d'autres sources (art. 9 al. 2).

Pour le financement par la Confédération, un crédit-cadre de 300 millions de francs alloué pour les années 2017 à 2021 sera soumis à l'assemblée fédérale (art. 9 al. 1).

Il résulte du rapport accompagnant l'avant-projet que la Confédération apportera l'essentiel du financement, mais qu'une participation volontaire appropriée est attendue de la part des cantons. Celle-ci devrait se monter à environ un tiers du montant global de 300 millions de francs (cf. le commentaire accompagnant l'avant-projet, page 15 ad art. 9).

Les autres sources pourraient provenir d'apports volontaires notamment de la part d'organisations, institutions ou de particuliers.

La participation des cantons est formulée d'une manière ambiguë. D'une part, le texte de la loi prévoit que la participation intervient sur une base volontaire. D'autre part il résulte du rapport qu'une participation appropriée est fermement attendue.

Le canton de Genève s'oppose à une participation cantonale de l'ordre de 100 millions de francs pour l'ensemble des cantons. En effet, les cantons devront supporter une importante augmentation de leurs charges en lien avec les prestations supplémentaires qui devront être fournies dans le cadre de l'aide aux victimes (cf. ci-dessous ad art. 14), mais également avec le travail généré en plus au niveau des services d'archives cantonaux. Par conséquent, nous souhaitons que la lettre b de l'alinéa 2 concernant la participation cantonale soit supprimée. Une telle suppression n'empêcherait pas les cantons qui le souhaitent de participer à ce financement; ils pourraient le faire en application de la lettre c (autres sources).

Si, par impossible, une participation cantonale devait être prévue, celle-ci devrait en premier lieu être assumée par les cantons dont le nombre de victimes de mesures de coercition est élevé. A ce propos, notre canton s'oppose par avance formellement à une éventuelle clé de répartition en fonction du nombre des habitants, telle qu'elle a été appliquée dans le cadre de la répartition du financement du fonds d'aide immédiate issu de la Table ronde. En application d'une telle clé, le canton de Genève devrait déboursier un montant de l'ordre de 5 760 000 F (correspondant à une proportion de 5.76 %, sur la base de la statistique de la population et des ménages 2012), ce qui n'est pas envisageable. Or, à ce stade, on ne connaît ni le critère de répartition ni l'organe compétent pour le définir. En cas de maintien de la lettre b de l'alinéa 2, il conviendrait de préciser ces points.

Art. 10 Archivage

Les institutions privées, chargées d'appliquer les mesures de coercition jusqu'en 1981, seront soumises à la législation archivistique des cantons, ce qui est une nouveauté. Ces institutions devront veiller à ce que *leurs dossiers soient pris en charge, évalués, mis en valeur et conservés de manière appropriée* (art. 10 al. 3). Cela signifie qu'elles auront l'obligation de conserver leurs archives correctement et de les mettre à disposition des personnes concernées et des chercheurs. Elles ne seront plus libres de les détruire. A Genève, ces institutions pourront aussi proposer leurs archives aux Archives de l'Etat qui seront tenues de les accepter ou alors de soutenir lesdites institutions dans leur travail d'inventaire (art. 12). Cela représente un coût certain, ce d'autant plus que le projet de loi ne prévoit pas la durée de cette obligation, même si on fixe un délai de quatre ans à l'autorité compétente pour traiter toutes les demandes (art. 6 al. 3). On court également le risque que des possesseurs d'archives privées préfèrent les détruire rapidement plutôt que de se voir obligés d'y consacrer des ressources. Il se pourrait aussi que les cantons deviennent responsables de la conservation d'importants fonds d'archives jusque-là privées. Pour les institutions privées et pour les cantons, cela représente une charge supplémentaire qu'il faudrait pouvoir limiter dans le temps.

Enfin, avec la définition du statut de victime de l'art. 2, il faudra conserver un très large éventail d'archives, y compris, à Genève par exemple, ceux de l'Hospice général ou ceux des Hôpitaux universitaires de Genève (HUG), ces derniers étant protégés en outre par le secret médical.

En résumé, il faudrait limiter dans le temps l'obligation extraordinaire pour les institutions privées d'être soumises aux législations archivistiques cantonales. Ces institutions devraient donc conserver et mettre à disposition leurs archives datant d'avant 1981 et l'alinéa 3, peu précis dans sa formulation, être complété par la mention qu'il s'agit des « dossiers tels que définis à l'alinéa 1 ». Ensuite, à l'échéance des quatre ans, les cantons appliqueraient à nouveau leurs propres législations archivistiques. Ils auraient alors la possibilité d'accueillir ou non ces archives privées dans leurs collections. S'ils devaient renoncer à les prendre en charge, les institutions privées ne seraient plus soumises aux législations archivistiques cantonales.

Cette solution permettrait d'exclure du champ d'application des archives d'institutions privées datant d'après 1981 et elle rendrait aux cantons leurs compétences dans le domaine de l'application de leurs législations archivistiques respectives à échéance des quatre ans.

Art. 11 Consultation du dossier

Dans le canton de Genève, une procédure a été mise en place dès 2014 pour accompagner les personnes concernées dans leurs démarches.

La procédure mise en place est la suivante:

1. Le service qui reçoit la personne enregistre la demande et informe le demandeur sur les recherches à effectuer pour constituer le dossier. Il oriente par ailleurs le demandeur vers le Centre LAVI, pour un accompagnement.
2. La demande est transmise aux Archives d'Etat, pour la récolte des documents. Le dossier est examiné sous l'angle de la LIPAD et de la LARCH.
3. Le Centre LAVI fixe un rendez-vous à la personne pour préparer la consultation du dossier.
4. Le Centre se coordonne avec les Archives d'Etat pour la consultation du dossier.

La consultation des dossiers par les personnes concernées nécessite déjà la mise à disposition de beaucoup de ressources par les services d'archives cantonaux. En application de la législation cantonale sur la transparence et la protection des données, il faut par exemple retirer du dossier les pièces concernant un autre membre de la famille qui aurait refusé qu'elles soient rendues publiques. En outre, comme déjà mentionné, il n'existe pas un dossier unique par enfant : il s'agit à chaque demande de mener une véritable enquête dans les fonds d'archives de différents services, voire dans des archives privées. Enfin, du fait de l'élargissement de la recherche à d'autres cas (cf. art. 2), quantité d'entités privées et publiques devront conserver davantage d'archives.

Par ailleurs, la loi ne précise pas si la consultation implique la mise à disposition de copies. Sachant qu'un dossier peut contenir jusqu'à 600 pièces, voire davantage, la transmission intégrale de la copie dudit dossier requerrait des ressources importantes. La loi, ou son ordonnance d'application, devrait préciser que la copie intégrale du dossier par l'administration peut être refusée, si cela représente un travail disproportionné.

Enfin, il conviendrait de prévoir à l'alinéa c), conformément aux dispositions cantonales usuelles dans de tels cas de figure, une possibilité d'exiger l'anonymisation des dossiers utilisés à des fins scientifiques ou statistiques, notamment en cas de publications, sauf si les intéressés ont spécifiquement et explicitement donné leur accord pour que soient rendues publiques des données les concernant.

Art. 12 Collaboration des archives cantonales

Nous vous prions de vous rapporter aux commentaires relatifs aux articles 10 et 11.

Art. 13 Epargne des personnes concernées

L'obligation faite aux services d'archives cantonales de conseiller et de soutenir la personne concernée dans ses recherches ne devrait pas être comprise comme celle de faire des démarches auprès des banques. Cet article est ambigu, car il pourrait en outre laisser croire

que les services d'archives cantonales conservent des informations concernant les épargnes des personnes concernées ailleurs que dans les dossiers mis à disposition.

Section 4 Conseil et soutien des points de contact cantonaux

Art. 14

Avec cet avant-projet de loi, la charge de l'aide aux victimes (et donc des Centres LAVI) sera doublement étendue. D'une part, la définition de la victime posée par l'art. 2 lettre d est plus large que celle résultant actuellement de la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions. D'autre part, les points de contacts (à Genève le Centre LAVI) devront également s'occuper des personnes concernées au sens de l'art. 2 lettre c, ce qui élargit encore plus le champ des personnes pouvant faire appel au Centre.

Dans la durée, il en résulte un élargissement du champ d'intervention des Centres, tant en matière de prise en charge psycho-sociale que financière, puisqu'il s'agira également de prendre en charge des prestations non seulement immédiates mais également à plus long terme pour les victimes au sens de cette nouvelle loi.

Ces modifications auront pour conséquence une augmentation des coûts. A ce sujet, le rapport accompagnant l'avant-projet relève que le travail supplémentaire généré notamment pour les archives cantonales et surtout par la sollicitation des points de contact occasionnera un surcoût administratif, organisationnel et financier notable à la charge des cantons et des communes (point 4.2. du rapport, pages 21/22). Par ailleurs, le rapport indique aussi qu'il est prévu de donner aux points de contact les moyens d'aider les personnes concernées à préparer et à déposer leurs demandes de contribution de solidarité (rapport ad art. 14, page 17). Toutefois, au niveau du texte de l'avant-projet de loi ne figure aucune concrétisation de cette annoncé.

Or, le surcoût résultant de cet avant-projet en matière d'aide aux victimes (dotation en personnel et moyens financiers nécessaires pour la prise en charge de la nouvelle catégorie de victimes et des personnes concernées), ne doit pas être mis à la charge des seuls cantons. Une participation financière de la Confédération à ces coûts est indispensable.

Enfin, sur la base des expériences dans le cadre du fonds d'aide immédiate institué par la Table ronde, il s'avère qu'en pratique, les points de contact seront souvent amenés à fournir, au-delà du soutien psychologique, un accompagnement des personnes touchées dans la préparation et le dépôt de leur demande d'octroi de la contribution de solidarité. L'avant-projet de loi pourrait être complété sur ce point.

Section 5 Etude scientifique et information du public

Art. 15 Etude scientifique

Une étude scientifique, qu'elle soit par exemple historique, ne saurait *clôre un chapitre sombre d'une société*, tel que le rapport explicatif semble l'ambitionner. Aucune étude en sciences sociales ne met un point final à la recherche scientifique, ni ne pourrait prétendre être exhaustive. L'argumentaire devrait être modifié. Dans le cas contraire, quelles seront les règles d'accès aux archives nécessaires à cette étude, et notamment à celles des institutions privées exceptionnellement et temporairement rendues accessibles, une fois celle-ci terminée ? Des travaux de recherche entrepris postérieurement pour vérifier ou compléter les résultats de cette première analyse pourraient-ils être conduits en bénéficiant des mêmes droits et conditions de consultation des fonds publics et privés ?

Art. 16 Actions commémoratives

Chaque canton doit librement pouvoir évaluer et décider, en fonction des sensibilités locales, s'il y a lieu de participer à l'édification d'un mémorial ou d'organiser d'autres manifestations.

Art. 17 Autres mesures

L'avant-projet réserve à l'autorité compétente pour le traitement des demandes de contribution de solidarité la possibilité de prendre d'autres mesures dans l'intérêt des personnes concernées. A titre d'exemple la loi mentionne la mise en place d'une plateforme pour les services de recherche afin d'aider les personnes touchées à retrouver des membres de leur famille biologique, ou la promotion de projets d'entraide des organisations de victimes et de personnes concernées.

Il appartient au Conseil fédéral de régler les détails du financement et de la mise en œuvre de ces autres mesures. Les cantons devront être consultés dans le cadre de l'élaboration de l'ordonnance relative à ces questions.

Art. 18 Autorité compétente et commission consultative

Il est primordial que l'autorité fédérale qui sera désignée pour traiter les demandes de contribution de solidarité soit dotée des moyens nécessaires afin de pouvoir rendre ses décisions dans les meilleurs délais.

Art. 19 Dispositions d'exécution

Selon l'alinéa 1, le montant de la contribution de solidarité est fixé par le Conseil fédéral. Il est évalué d'entre 20'000 F à 25'000 F par personnes. Il faut savoir qu'en l'état, l'administration cantonale genevoise a reçu des demandes de la part de 103 personnes. Environ 40 demandes de renseignements n'ont pas de rapport direct avec l'objet de cette loi, mais ont été suscitées par le débat public. Une estimation des dossiers évalue à une soixantaine de demandes d'enfants placés suite à une décision des autorités genevoises.

Pour le surplus, les cantons devront être consultés dans le cadre de l'élaboration des ordonnances nécessaires à la mise en œuvre de la nouvelle loi.

* * * * *



LE CONSEIL D'ÉTAT

DE LA RÉPUBLIQUE ET
CANTON DE NEUCHÂTEL

Madame la Conseillère fédérale
Simonetta Sommaruga
Cheffe du département fédéral de justice et
police
Palais fédéral
3003 Berne

Transmis par courrier électronique
Cornelia.perler@bj.admin.ch

Avant-projet de loi fédérale sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 - procédure de consultation

Madame la Conseillère fédérale,

Le Conseil d'Etat de la République et Canton de Neuchâtel remercie le Conseil Fédéral de l'avoir associé à la présente consultation et de lui permettre ainsi de formuler ses observations et commentaires.

De manière générale, le Conseil d'Etat neuchâtelois n'a pas à s'opposer à une démarche visant à reconnaître les torts de la société, à assumer un devoir de mémoire nécessaire à toutes celles et à tous ceux qui ont injustement souffert d'une activité préjudiciable à leur équilibre personnel, érigée en système collectif.

Ces trois dernières années, l'action de l'Etat de Neuchâtel dans ce domaine démontre que le plus important pour les personnes victimes de mesures de coercition est de découvrir "ce qui s'est réellement passé".

Le Conseil d'Etat neuchâtelois estime donc que la part de recherche historique devrait être mise en exergue, voire privilégiée parmi les actions en faveur des victimes. En effet, les préjudices subis par ces dernières semblent davantage devoir passer par une reconnaissance des faits plutôt que par une aide financière, dont personne ne peut valablement estimer la valeur. En clair, le Conseil d'Etat n'est pas favorable à une aide financière. Le Conseil d'Etat juge nécessaire que soit portée, à la connaissance du public, la part d'abus réels en regard de la part d'actions à considérer comme "normales" vu l'époque. Aujourd'hui encore, l'action de l'Etat, dans l'exercice de ses responsabilités en matière de protection de la jeunesse, souffre de préjugés hérités de cette période sombre de notre histoire. C'est pourquoi, une large recherche scientifique et empirique au sujet de ces mesures de coercition à des fins d'assistance et placements extrafamiliaux, antérieurs à 1981, est nécessaire.

De manière spécifique, le Conseil d'Etat neuchâtelois souhaite attirer votre attention sur les points suivants :

Article premier

Le champ d'application de la loi, tel que défini à l'article premier, prévoit une limite de temps. Selon la formulation de cet article, se pose la question de savoir si une mesure qui aurait perduré après 1981, ou qui aurait été prononcée avant 1981 et mise en place après, donne le droit à une réparation. Le Conseil d'Etat neuchâtelois propose de modifier l'article de la manière suivante : "La présente loi...et des placements extrafamiliaux décidés **avant** 1981 en Suisse". Cette détermination de la limite de temps devrait être exprimée tout au long de la loi d'une manière harmonisée.

Article 4

L'article 4 précise que le droit à la réparation n'est dû qu'à la "victime" telle que définie dans la loi et que le droit à la réparation ne passe pas aux héritiers. Ni la loi, ni le rapport ne détaillent les conséquences du décès de la victime pendant le processus décisionnel de la contribution de solidarité.

Article 9

Vu l'urgence de nombreuses situations, les cantons ont déjà assumé leur part de responsabilité financière dans ce dossier (fonds d'aide immédiate). Le Conseil d'Etat neuchâtelois regrette que les autres organismes, clairement identifiés dans les processus de placements coercitifs de l'époque, ne soient pas contraints de participer au financement des contributions de solidarité.

Article 11

L'article 11, al. 5 doit être précisé. En effet, outre l'absence de droit à la rectification ou à la destruction des dossiers, il faut aussi ajouter l'absence de droit à la restitution des dossiers. Il s'agit là, en effet, d'archives publiques qui, par définition, sont inaliénables et imprescriptibles. En écartant explicitement cette possibilité, la loi évitera tout malentendu auprès des victimes qui, trop souvent, considèrent que les dossiers les concernant sont leur propriété et exigent à tort de pouvoir les récupérer.

En conclusion, le Conseil d'Etat de la République et Canton de Neuchâtel soutient, sous réserve de la prise en compte des remarques ci-dessus, le projet de loi sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981.

Nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'expression de notre considération distinguée.

Neuchâtel, le 23 septembre 2015



Au nom du Conseil d'Etat:

La présidente,
M. MAIRE HEFTI

La chancelière
S. DESPLAND



CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne

Madame la Conseillère fédérale
Simonette Sommaruga
Cheffe du Département fédéral de justice
et police
Palais fédéral ouest
3003 Berne

Réf. : PM/15018976

Lausanne, le 30 septembre 2015

Avant-projet de loi fédérale sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981

Madame la Conseillère fédérale,

Le Conseil d'Etat du Canton de Vaud vous remercie d'avoir sollicité son avis sur l'avant-projet de loi fédérale sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981.

Dans les grandes lignes, nous pouvons soutenir les orientations du texte proposé. Nos principales remarques sont exposées dans la présente lettre; pour le surplus, nous nous permettons de vous renvoyer au document qui lui est annexé.

Le but de la législation mise en consultation est la reconnaissance et la réparation de l'injustice faite aux victimes des mesures de coercition à des fins d'assistance et des placements extrafamiliaux antérieurs à 1981. Ces éléments doivent être admis quant à leur principe; du reste la reconnaissance s'est réalisée dans les faits ces dernières années. Nous estimons qu'elle doit procéder d'une approche pragmatique et donc avant tout se traduire par des actions utiles et justifiées en faveur des victimes.

Dès lors qu'une loi fédérale introduit une réparation matérielle pour les victimes, le financement de l'ensemble des coûts liés à celle-ci doit incomber à la Confédération, dans la mesure où celle-ci procède à une reconnaissance officielle de sa part sur le plan national – ce qui est le cas selon les termes de l'article 3 de l'avant-projet. Le financement de la Confédération pour la contribution de solidarité, complété par des sources purement volontaires, privées ou publiques, n'exclut au demeurant pas des efforts particuliers des cantons sur d'autres plans, à leur charge. Ainsi, le canton de Vaud a financé un mécanisme d'aide urgente substantiel et rapidement mobilisable, selon l'approche pragmatique évoquée ci-dessus. L'effort consenti à ce titre s'est avéré sensiblement plus élevé que dans les autres cantons. A cela s'ajoute un travail de mémoire important, accompli par les autorités vaudoises depuis plus de dix ans.

Concernant cette contribution de solidarité, le montant estimé de 300 millions devrait d'ailleurs être revu pour mieux correspondre à l'estimation du nombre de bénéficiaires effectuée par la Table ronde mise en place par la Confédération.

Pour le surplus et comme nous l'avons indiqué, nos remarques article par article figurent dans le document ci-joint.

En vous remerciant de l'accueil que vous réserverez aux observations du Canton de Vaud, nous vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, l'expression de notre considération distinguée.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LE PRESIDENT



Pierre-Yves Maillard

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

Annexe mentionnée

Copies

- OAE
- CHAN

Réf. : PM/

Lausanne, le 30 septembre 2015

Avant-projet de loi fédérale sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981

Annexe : détermination article par article

Article 1^{er} But et objet

La loi pourrait avoir également pour but aussi de contribuer à prévenir la survenance de dysfonctionnements lors de la prise en charge de personnes vulnérables.

Article 2 Définitions

A la lecture du rapport explicatif, « l'autorité compétente devra disposer de la marge d'appréciation nécessaire pour pouvoir prendre en considération au besoin » des mesures et des placements problématiques intervenus après 1981. Cette marge d'appréciation, souhaitable selon nous, ne ressort pas du texte de l'avant-projet de loi.

Ceci étant, la distinction dans l'avant-projet de loi entre victimes et personnes concernées nous semble manquer de clarté. Le rapport explicatif est sur ce point plus explicite. L'article 2, lettre a., laisse entendre que les personnes concernées pourraient selon la définition de personnes concernées avoir vécu des placements prononcés à juste titre et exécutés correctement. Il reste à définir selon quels critères on juge ces aspects ; ceux du moment de la décision ? Ou les critères de ce jour ? Une telle évaluation risque d'être vécue comme un jugement pour la personne qui elle, a les critères émotionnels de son parcours de vie.

Concernant, la stigmatisation sociale en page 11 du rapport (article 2 alinéa d. chiffre 8 de l'avant-projet), la lecture de la définition proposée nous semble ouvrir la porte à considérer presque tous les enfants placés comme victimes, ce même s'ils ont été bien traités et que le placement était adéquat. L'enfant scolarisé s'est senti dans la grande majorité des situations stigmatisé et mis au ban du simple fait qu'il était un enfant placé. La notion de stigmatisation sociale est un effet cumulatif des autres points (chiffres 1 à 7) et pourrait par conséquent être intégré dans la définition de la lettre d.

Article 4 Principes

Pour les personnes qui percevront un montant en réparation, il faudra veiller à ce que, si ces personnes touchent par ailleurs des prestations sous condition de ressources, qu'il ne soit pas tenu compte de ces montants dans leurs ressources. Il conviendrait de préciser expressément dans le texte de loi que le calcul du droit aux prestations

complémentaires AVS/AI ne devrait pas non plus tenir compte du versement d'une contribution de solidarité.

Article 5 Demandes

L'article 5 alinéa 1 de l'avant-projet prévoit pour les victimes un délai de 6 mois pour déposer une demande. Vu la particularité des requérants (personnes âgées, peut-être malades ou fragiles vu leur parcours de vie), ce délai est trop court : le temps d'informer, le temps nécessaire pour déposer la demande, constituer le dossier. Il y a lieu de prévoir un délai de deux ans.

L'article 5 alinéa 2 précise que le demandeur doit joindre à sa demande les documents de nature à « prouver » sa qualité de victime. Ce terme pourrait être mal vécu par des personnes qui ont bien souvent vu leur dossier détruit par l'administration pour ce qui a trait à leur enfance. Les témoins ou auteurs des mauvais traitements étant décédés ou très âgés, ils ne sont pas en situation de pouvoir prouver cette qualité de victime. Notre proposition est la suivante : « Le demandeur doit rendre vraisemblable qu'il est une victime au sens de la présente loi. Il joint à sa demande tous les dossiers et autres documents à sa disposition de nature à accréditer sa qualité de victime. »

Article 6 Examen des demandes et décisions

L'article 6 alinéa 3 prévoit un délai de clôture au plus tard 4 ans après l'entrée en vigueur de la loi. L'âge des personnes concernées fait que ce délai de 4 ans est trop long. Nous pensons que la loi devrait permettre un traitement sur dossier avec un délai de décision au maximum à 6 mois après le dépôt du dossier complet.

Article 7 Fixation des tranches et versement

Il nous paraîtrait plus clair que le projet définisse un montant et prévoie, si l'évaluation du nombre est trop faible, la possibilité de demander un nouveau crédit.

Article 9 Crédit-cadre et financement

Nous référant à nos remarques générales, nous proposons que les contributions de solidarités soient financés par :

- a. la Confédération ;
- b. d'autres sources volontaires publiques ou privées.

Article 10 Archivage

Cet article impose aux institutions privées qui ont été chargées de l'exécution de mesures de coercition l'application des lois cantonales sur l'information, la protection des données et l'archivage. Cette disposition mérite un examen juridique approfondi du point de vue de sa constitutionnalité. Il risque par ailleurs de soulever des questions délicates dans les trois domaines (transparence, protection des données et archivage), du point de vue juridique et des ressources nécessaires.

Article 11 : Consultation des dossiers

Si on peut saluer une uniformisation des règles en matière d'accès aux dossiers, il est problématique que la Confédération empiète sur un champ de compétence des cantons.

Article 12 Collaboration des archives cantonales

La charge de travail liée aux demandes des victimes de mesures de coercition et de placements extrafamiliaux est appelée non seulement à durer, mais à augmenter, notamment du fait qu'il s'agira de prendre en compte - et vraisemblablement en charge - les archives des institutions qui accueilleraient les enfants et adolescents concernés. Une contribution de la Confédération pour les coûts administratifs liés à l'exécution de la loi fédérale doit être examinée, selon une forme à définir.

Article 14 : Conseil et soutien des points de contact cantonaux

Nous saluons que l'avant-projet prévoie la poursuite de l'action des points de contact. Leur action continuera à être nécessaire au-delà du traitement des demandes d'aide immédiate. Les tâches qui apparaissent dans la loi ne reflètent toutefois pas l'entier du travail qu'ils accomplissent. Nous pensons en particulier à leur apport au travail de mémoire (réception des témoignages et transmission aux archives). Comme exposé à l'article 12, une contribution de la Confédération pour les coûts administratifs liés à l'exécution de la loi fédérale doit être examinée, selon une forme à définir.

Article 15 : Etude scientifique

L'étude peut aussi porter sur les manières d'éviter que des faits similaires ne se reproduisent ou que des mécanismes du même type ne se mettent en place.

Article 16 Actions commémoratives

Nous préconisons une formule potestative, cela en cohérence avec les éléments avancés dans le rapport explicatif. Proposition : « Les cantons peuvent organiser les actions commémoratives de leur choix ». Libre à la Confédération de prévoir de son côté si elle le souhaite une action commémorative au niveau national.

Article 18 Autorité compétente et commission consultative

L'article 18 alinéa 2 donne mandat au Conseil fédéral d'instituer une commission consultative dans laquelle les victimes et autres personnes concernées sont représentées. Il y aurait lieu à notre sens d'ajouter des représentants des points de contact qui sont directement en relation avec les victimes.

Hôtel du Gouvernement - 2, rue de l'Hôpital, 2800 Delémont

Hôtel du Gouvernement
2, rue de l'Hôpital
CH-2800 Delémont

t +41 32 420 51 11
f +41 32 420 72 01
chancellerie@jura.ch

Office fédéral de la justice
Secrétariat Droit public
Bundesrain 20
3003 Berne

Delémont, le 29 septembre 2015

Consultation sur la loi fédérale sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981

Madame la Conseillère fédérale,

Par courrier du 24 juin 2015, vous avez invité les Gouvernements cantonaux à faire part de leur position quant à l'avant-projet de loi fédérale sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extracantonales antérieurs à 1981. Le Gouvernement jurassien vous remercie de lui donner l'opportunité de s'exprimer sur cette thématique importante. Il relève également que la République et Canton du Jura est entrée en souveraineté le 1^{er} janvier 1979, de sorte que le Jura est moins directement concerné par cette thématique. Pour autant, le Gouvernement jurassien soutient les orientations générales de l'avant-projet et est tout à fait disposé à assurer une orientation et un accompagnement de qualité irréprochable dans les points de contact, en l'occurrence le centre LAVI de Delémont.

Quant aux différentes sections de l'avant-projet :

Section 2 Contribution de solidarité

Moyennant la réserve exprimée ci-dessus, le Gouvernement jurassien salue la volonté du Conseil Fédéral d'indemniser financièrement les victimes de mesures de coercitions. Toutefois, il estime qu'il appartient à la Confédération d'alimenter seule le fonds à créer, de manière notamment à indiquer par ce biais la reconnaissance du fait que le problème a touché celle-ci dans son ensemble, tous cantons et institutions confondus. Le Gouvernement jurassien souhaite en particulier éviter qu'une contribution volontaire qui ne permettrait pas de réunir le montant total escompté entraîne une augmentation des parts respectives des partenaires ayant accepté de participer. En outre, le Gouvernement jurassien réservera sa position en temps utiles notamment en regard de l'état de ses finances.

Pour ce qui est de la mise en œuvre, le délai de 6 mois pour déposer les demandes semble trop court, notamment si les archives cantonales et les points de contact doivent pouvoir assurer un soutien de qualité à cette fin. Il paraîtrait préférable de poser le premier délai à 12 mois, avec une prolongation possible du délai de 12 mois supplémentaires pour des motifs

valables. Quant à la possibilité de verser l'aide en deux tranches, le Gouvernement comprend la réflexion et la nécessité d'une telle mesure afin de pouvoir piloter l'utilisation du crédit-cadre. Il craint toutefois que cette possibilité ne mécontente les victimes concernées, notamment en regard du délai de traitement relativement long fixé à l'article 6.

Section 3 Archivage et consultation des dossiers et Section 5 Étude scientifique et information du public

Pour le Gouvernement jurassien, au-delà des contributions de solidarité, une éventuelle loi sur les mesures de coercition à des fins d'assistance devra avoir pour effet de limiter autant que possible que de tels agissements se reproduisent dans le futur. Cas échéant, les personnes concernées doivent pouvoir savoir quelles informations concernant leur histoire sont documentées et avoir accès sans entraves inutiles à leurs dossiers personnels. Ainsi, le Gouvernement soutient sans réserve les mesures prévues dans la section 5, de même que les prescriptions de la section 3.

Section 4 Conseil et soutien des points de contact cantonaux

De manière générale, le Gouvernement jurassien approuve les dispositions de la section 4, notamment dans le sens qu'elles visent à poursuivre le travail accompli jusqu'ici par les points de contact cantonaux. Étant donné les références à la loi sur l'aide aux victimes d'infraction (LAVI) et le fait que les points de contact sont souvent les centres LAVI, il pourrait être judicieux d'effectuer une délimitation plus précise entre la nouvelle loi et la LAVI. De même, les catégories de « victimes » et de « personnes concernées » devraient à notre sens faire l'objet d'une distinction plus précise, notamment quant à la délimitation des droits et des possibilités offerts à chacune de ces catégories.

Finalement, le Gouvernement jurassien constate qu'aucune disposition ne traite de la collaboration intercantonale. Vu la situation particulière du canton du Jura exposée en propos liminaires, le Gouvernement jurassien serait favorable à ce que la loi fixe des principes de base pour l'instruction, le suivi et la facturation des situations intercantionales.

Le Gouvernement jurassien vous remercie de l'attention que vous porterez à la présente et vous prie d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, ses salutations distinguées.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA


Michel Thentz
Président



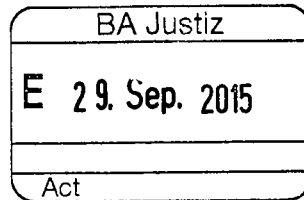

Jean-Christophe Kübler
Chancelier d'État

28. Sep. 2015

Na.



2015.03448



Madame
Simonetta Sommaruga
Conseillère fédérale
Cheffe du Département fédéral de
justice et police (DFJP)
Confédération Suisse
3003 Berne

Date **23 SEP. 2015**

Consultation relative à l'avant-projet de loi fédérale sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extra-familiaux antérieurs à 1981

Madame la Conseillère fédérale,

Le canton du Valais accuse bonne réception de votre consultation mentionnée en titre.

De manière générale, son Gouvernement salue le fait que la Confédération entend mettre en place une aide concrète pour les victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et des placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 en Suisse.

Vous trouverez ci-après les observations que suscite à notre sens l'avant-projet que vous avez bien voulu nous soumettre :

Article 2 Définitions

Lettre c

La mention des « personnes concernées » pourrait être précisée. La formulation ne permet pas de déterminer s'il s'agit des personnes qui ont été soumises à une mesure ou si cela inclut également les proches (p.ex. un frère dont la sœur a été placée est aussi une personne concernée ?). Il nous paraîtrait plus approprié de l'énoncer comme cela figure dans le rapport explicatif en page 11, soit les personnes pour lesquelles des mesures de coercition ou des placements extrafamiliaux ont été ordonnés.

Article 4 Contribution de solidarité - Principes

Vu l'âge des victimes, on ne peut exclure que certaines d'entre elles décèdent durant la procédure (quatre ans au maximum), ce qui pourrait soulever des difficultés juridiques. Selon l'art. 4 al. 4, le droit à la contribution est individuel et ne peut être ni hérité ni cédé. Que se passerait-il en cas de décès durant la procédure, p.ex. après que la première tranche ait été versée mais avant la deuxième ? Ce point pourrait être précisé dans la loi.

Articles 5 et 6 Demandes / Examen des demandes et décision

Le délai de six mois pour déposer une demande est à notre avis trop court, même s'il doit être mis en regard avec le délai de clôture du traitement des demandes (qui est de quatre ans).



Certes, on comprend la nécessité pour l'autorité compétente de disposer rapidement des demandes, notamment pour pouvoir chiffrer le montant de l'indemnité et pour pouvoir traiter les dossiers dans le délai de clôture imparti, de telle sorte que les victimes puissent recevoir une contribution de leur vivant. Cependant, ce délai extrêmement bref est de nature à empêcher certaines victimes de faire valoir leurs droits à temps (malgré l'exception prévue à l'art. 5 al. 1^{er} in fine).

Ce délai aurait aussi comme conséquence de congestionner les points de contact cantonaux, appelés à soutenir et assister les victimes dans leurs démarches administratives et qui devraient faire face à des demandes de soutien concentrées sur une brève période.

Pour le surplus, il nous semble qu'une référence à la Loi fédérale sur la procédure administrative (PA) pourrait être utile (art. 6 al. 1^{er} in fine : « Les demandes sont traitées conformément à la loi fédérale sur la procédure administrative. »).

Section 4 - Conseil et soutien des points de contact cantonaux

Article 14 (financement)

Les centres LAVI seront les points de contact pour toutes les victimes et personnes concernées en Valais. En fonction des estimations du nombre de victimes en Suisse (page 5 du rapport) et de la part de la population valaisanne (environ 4%) par rapport à la population suisse, les centres peuvent s'attendre à devoir préparer entre 500 et 600 dossiers. Ils redoutent cette forte hausse d'activité concentrée sur une très brève période, ce d'autant plus que les équipes sont actuellement faiblement dotées en ressources humaines. Ils craignent aussi que ce surcroît très considérable de travail ne compromette la prise en charge et le soutien des victimes actuelles d'infractions.

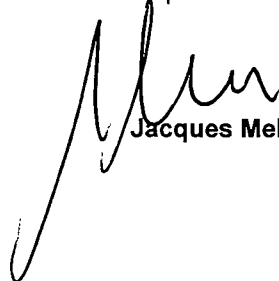
Le projet prévoit une contribution « volontaire » de 100 millions de francs. Le Conseil d'Etat est d'avis que la constitution de ce fonds relève de la compétence de la Confédération.

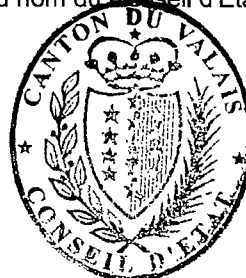
D'autre part, il nous paraît important de relever que ce travail ne peut pas s'effectuer sans allouer des ressources humaines complémentaires. A notre sens, ces dernières devraient être financées par le crédit cadre; un tel financement n'entamerait le crédit-cadre que dans une infime proportion et ne réduirait le montant de la contribution de solidarité que de façon négligeable. En revanche, ces modalités permettraient aux victimes d'obtenir une aide disponible et efficace pour faire valoir leurs droits, quel que soit leur lieu de résidence en Suisse.

En vous réitérant nos remerciements de nous avoir donné l'occasion de nous déterminer sur le projet présenté, nous vous prions de recevoir, Madame la Conseillère fédérale, l'expression de notre considération distinguée.

Au nom du Conseil d'Etat

Le président


Jacques Melly



Le chancelier


Philipp Spörri

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Ufficio federale di giustizia
Ambito direzionale Diritto pubblico
Bundesrain 20
3003 Berna

Procedura di consultazione concernente l'Avamprogetto di legge federale sulle misure coercitive a scopo assistenziale e i collocamenti extrafamiliari prima del 1981 (LMCCE)

Gentili Signore,
Egregi Signori,

abbiamo ricevuto la lettera del 24 giugno 2015 della Consigliera federale Simonetta Sommaruga in merito alla summenzionata procedura di consultazione e, ringraziando per l'opportunità che ci viene offerta di esprimere il nostro parere, formuliamo le osservazioni seguenti.

Il Consiglio di Stato ha esaminato con attenzione l'avamprogetto e, nel complesso, condivide le proposte presentate. Il testo di legge infatti costituisce un'adeguata proposta per il riconoscimento e la riparazione dell'ingiustizia e delle sofferenze subite dalle vittime delle misure di coercizione e di collocamenti extrafamiliari. D'altro canto il Consiglio di Stato rileva come i provvedimenti già adottati e in vigore finora, quali l'aiuto immediato, l'accesso agli incarti, la tavola rotonda, ecc., confermano l'efficienza e l'efficacia di questa azione di riconoscimento.

Di seguito, presentiamo le nostre osservazioni su alcuni articoli dell'avamprogetto della LMCCE.

Art. 2

La definizione del concetto di vittima di cui all'art. 2 lett.d LMCCE dovrebbe essere concretizzata in maniera più chiara. Si pensa in particolare alle cause che hanno portato ad una lesione dell'integrità fisica, psichica o sessuale, che così espresse sono di ampia e difficile interpretazione (in particolare quelle di cui alle cifre 6, 7 ed 8, ovvero lo sfruttamento economico, l'impedimento mirato dell'evoluzione e dello sviluppo personale, così come la stigmatizzazione sociale). È necessario delineare maggiormente tali concetti, rivestendo essi un'importante componente individuale ed essendo quindi necessario definire i criteri sui quali fondare la valutazione.

A ciò si aggiunge ad ogni modo un aspetto a nostro avviso di difficile concretizzazione legato alle tangibili difficoltà di poter determinare quali collocamenti presso strutture o presso terzi fossero ingiustificati, ed inoltre quali persone oggetto di tali misure siano da reputarsi vittime ai sensi della LCMME, ovvero abbiano subito lesioni o abusi. Questo a fronte del fatto che i dossier relativi a queste misure erano di competenza di enti comunali, ed erano dunque sparsi sull'intero territorio cantonale, e che inoltre molti di questi dossier non sono probabilmente più reperibili.

Art. 5

Il termine di sei mesi dall'entrata in vigore della LMCCE per la presentazione della domanda per il contributo di solidarietà è troppo esiguo.

Il rischio che l'informazione inerente la facoltà di riparazione non pervenga tempestivamente a tutta la schiera di persone interessate è infatti molto alta.

Inoltre è importante ritenere che spesso il dossier riguardante il collocamento di una persona va ricostruito attingendo agli archivi di svariati uffici cantonali, a quelli dei Comuni e a quelli degli istituti (non di rado completamente in disordine). Successivamente la documentazione, se necessario, dev'essere anonimizzata e privata dei passaggi problematici dal profilo della Legge sulla protezione dei dati personali (LPDP). La prospettiva di dover trattare in sei mesi decine e decine (se non centinaia) di dossier appare dunque estremamente onerosa e difficilmente realizzabile. In maniera analoga è ipotizzabile che anche i servizi dei punti di contatto potrebbero trovarsi in una situazione di sovraccarico.

Per tutti questi motivi si propone quindi di estendere questo termine ad almeno due anni.

Art. 9

Condividiamo il principio secondo cui la partecipazione finanziaria dei Cantoni al contributo di solidarietà sia fondata sul principio della liberalità volontaria di ogni singolo Cantone.

Artt. 10 - 13

Le norme relative all'archiviazione e alla consultazione degli incarti risultano adeguate ed efficaci. Riteniamo che sia importante includere espressamente anche i Comuni tra le autorità obbligate a conservare gli atti riguardanti le misure coercitive a scopo assistenziale e i collocamenti extrafamiliari prima del 1981, in quanto la competenza per adottare queste decisioni spettava precipuamente proprio alle Autorità comunali e non al Cantone.

Si ritiene però che l'art. 11 (così come il precedente art. 7 della LF concernente la riabilitazione delle persone internate sulla base di una decisione amministrativa) costituisca di fatto un importante svincolo legale dal segreto medico, giusta l'art. 321 CP, il quale di principio è opponibile anche ai congiunti, essendo l'obbligo di discrezionalità garantito anche dopo la morte del paziente, e non essendo questo diritto successibile. Con l'art. 11 si permette ad ogni congiunto di una persona che è stata oggetto di una misura coercitiva a scopo assistenziale prima del 1981 - non per forza vittima ai sensi della nuova LMCCE - di visionare la cartella sanitaria del paziente. Questo potrebbe creare un'importante disparità di trattamento rispetto ad altri congiunti. D'altro canto si osserva altresì che il mantenimento assoluto del segreto medico nei confronti dei congiunti di persone decedute potrebbe rivelarsi problematico, segnatamente laddove rischierebbe di inibire i necessari chiarimenti sugli aspetti che hanno portato al loro collocamento.

In merito alla terminologia utilizzata agli artt. 12 e 13 si osserva che l'espressione "Gli archivi di Stato cantonali" è piuttosto infelice e pleonastica. Traduce la locuzione tedesca "kantonale Staatsarchive" della quale è pure stata proposta, in altra sede, la modifica in "kantonale Archive". Si propone quindi di sostituire "Gli archivi di Stato cantonali" con "Gli archivi cantonali" (nel titolo dell'art. 12 e all'art. 12 cifra 2) nonché: "Gli archivi di Stato cantonali e altri archivi di Stato" con "Gli archivi cantonali e altri archivi pubblici" (art. 12 cifra 1 e art. 13 cifra 1).

Art. 14

Riteniamo che sia opportuno indicare con una specifica base legale che i punti di contatto per le vittime e per le altre persone oggetto di misure (nel Cantone Ticino i consultori previsti dalla Legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati -LAV- (art. 9 ss. LAV)) fungano da servizi di riferimento per la consulenza e il sostegno alle vittime ai sensi della LMCCE. I punti di contatto permettono infatti di dare una continuità all'attività già intrapresa e garantiscono un'alta qualità delle prestazioni di aiuto. Questa misura necessita tuttavia di essere meglio definita.

Non si ritiene però opportuno, ritenuto il tempo ormai trascorso dalle infrazioni e dagli atti illeciti subiti dalle persone oggetto di misure, comprendere fra i servizi riconosciuti alle vittime LMCCE

anche l'aiuto immediato, di cui all'art. 2 lett. a LAV. Quest'ultimo ha infatti quale scopo quello di intervenire con delle misure di prima necessità al fine di rispondere ai bisogni più urgenti scaturiti dal reato. Quanto può essere fornito dai punti di contatto è un servizio di consulenza ed un aiuto a più lungo termine ai sensi della LAV.

Artt. 15 - 16

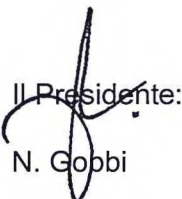
Riteniamo positivamente la volontà di promuovere un'analisi scientifica e più in generale una riflessione sul tema delle misure coercitive a scopo assistenziale e i collocamenti extrafamiliari prima del 1981. Per contro esprimiamo il nostro scetticismo circa la reale utilità di erigere monumenti o creare altri simboli commemorativi. Parimenti fonte di perplessità sono gli eventuali e imprevedibili effetti di creare un precedente per altre situazioni.

Art.18

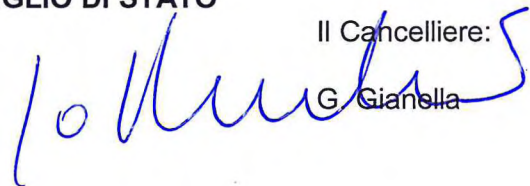
Sarebbe auspicabile che nella Commissione consultiva istituita dal Consiglio federale possano presenziare anche rappresentanti dei punti di contatto che sono in relazione diretta con le vittime.

In conclusione il Consiglio di Stato del Cantone Ticino auspica che l'avamprogetto della LMCCE possa essere approvato, tenendo in considerazione le osservazioni di cui sopra.

Vogliate gradire, gentili Signore, egregi Signori, l'espressione della massima stima.

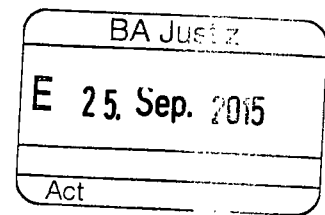
Il Presidente:

N. Gobbi

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Cancelliere:

G. Gianella

Copia p.c. a:

- Divisione della giustizia (di-dg@ti.ch);
- Segreteria generale del Dipartimento delle istituzioni (di-sg@ti.ch);
- Divisione dell'azione sociale e delle famiglie (dss-dasf@ti.ch);
- Divisione della salute pubblica (dss-dsp@ti.ch);
- Divisione delle risorse (dfe-dr@ti.ch);
- Archivio di Stato del Cantone Ticino (decs-asti@ti.ch);
- Centro dei sistemi informativi (csi@ti.ch);
- Cancelleria dello Stato (can-scads@ti.ch);
- Deputazione ticinese alle camere federali (joerg.debernardi@ti.ch, nicolo.parente@ti.ch, renata.gottardi@ti.ch, sara.guerra@ti.ch);
- Pubblicazione in Internet.



REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

Einschreiben
Bundesamt für Justiz
Sekretariat ÖFFR
Bundesrain 20
3003 Bern

23. September 2015

Entwurf eines Bundesgesetzes über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981; Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 24. Juni 2015 sind die Kantonsregierungen eingeladen worden zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 (AFZFG) Stellung zu nehmen. Wir danken dafür und nehmen diese Gelegenheit gerne wahr:

1. Allgemeine Bemerkungen

Der Gegenvorschlag des Bundes zur sogenannten "Wiedergutmachungsinitiative" schafft die rechtlichen Grundlagen für die Anerkennung der Opfer von Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen. Der Solidaritätsbeitrag soll durch den Bund und freiwillige Zuwendungen der Kantone sowie weiterer (Organisationen, Private) finanziert werden. Der Zahlungsrahmen des Bundes für die Jahre 2017–2021 beträgt 300 Millionen Franken und soll Zahlungen an die 12'000–15'000 Opfer zwischen je Fr. 20'000.– und Fr. 25'000.– ermöglichen (in der Wiedergutmachungsinitiative sind 500 Millionen Franken vorgesehen). Die Beteiligung der Kantone wird auf etwa einen Drittel, das heisst auf 100 Millionen Franken geschätzt.

Die Beratungsstelle Opferhilfe Aargau Solothurn und das Staatsarchiv des Kantons Aargau sind bereits seit April 2013 als Anlaufstelle für die Betroffenen tätig. Dafür wird nun ebenfalls die gesetzliche Grundlage geschaffen. Der Kanton Aargau hat sich zudem im April 2014 finanziell am Soforthilfefonds des Runden Tisches mit einem Beitrag von Fr. 390'182.– beteiligt. Mit der Unterstützung der Betroffenen bei der Einreichung der Gesuche für den Solidaritätsbeitrag wird zusätzlicher personeller Aufwand bei den Anlaufstellen anfallen. Die Kantone sollen zudem für die Errichtung eines Denkmals und anderer Zeichen der Erinnerung besorgt sein.

Der Regierungsrat begrüsst die Stossrichtung der Vorlage, die die Anerkennung und Unterstützung der Betroffenen bei der Aufarbeitung ihres Leids gewährleistet. Er ist jedoch der Ansicht, dass die Entschädigungen der öffentlichen Hand grundsätzlich durch den Bund zu finanzieren sind. Nachfolgend werden jene Punkte aufgeführt, welche zu spezifischen Bemerkungen Anlass geben.

2. Zu den einzelnen Artikeln

Art. 2 Begriffe

Die Begriffe Betroffene (lit. c) und Opfer (lit. d) werden verwendet. Hier wäre eine bessere Abgrenzung zum Opferhilfegesetz wünschenswert.

Art. 4 Grundsätze

Absätze 1 und 3: Es macht Sinn, dass die Opfer einen Solidaritätsbeitrag in gleicher Höhe erhalten sollen. Eine individuelle Bemessung – wie nach dem Opferhilfegesetz – wäre nach der langen Zeit kaum möglich.

Art. 5 Gesuche

Absatz 1: Für die Einreichung der Gesuche um Gewährung des Solidaritätsbeitrags ist eine Frist von sechs Monaten vorgesehen. Diese Frist ist zu kurz. Die Aktenbeschaffung ist gemäss Erfahrungen der Anlaufstellen aufwendig und zeitintensiv. Die Frist ist auf zwei Jahre zu erhöhen (analog dem Vorschlag der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren [SODK]).

Absatz 2: Die Formulierung "alle verfügbaren Akten" könnte missverständlich sein und zur Kopie von umfassenden Dossiers führen. Der zitierte Passus ist zu streichen und durch "diejenigen Akten" zu ersetzen (analog dem Vorschlag der Schweizerischen Archivdirektorenkonferenz).

Absatz 3 und weitere: Die Formulierung "kantonale Staatsarchive" ist nicht gebräuchlich. Die Kantone bezeichnen ihre Archive unterschiedlich als Staatsarchiv, Kantonsarchiv oder Landesarchiv. Als Sammelbegriff bietet sich "kantonale Archive" an, analog der französischen Version "archives kantonales".

Art. 8 Rechtsschutz

Absatz 1: Zur Beschleunigung würde anstatt des vorgesehenen Einspracheverfahrens ein informelles Vorbescheidverfahren (wie bei der Invalidenversicherung vgl. Art. 57 a Bundesgesetz über die Invalidenversicherung [IVG]; SR 831.20) beitragen.

Art. 9 Zahlungsrahmen und Finanzierung

Der Zahlungsrahmen beträgt 300 Millionen Franken und soll Zahlungen an die 12'000–15'000 Opfer zwischen je Fr. 20'000.– und Fr. 25'000.– ermöglichen. Die Solidaritätsbeiträge sollen durch freiwillige Zuwendungen der Kantone und weitere Zuwendungen (Organisationen, Private etc.) finanziert werden. Im erläuternden Bericht wird die Beteiligung der Kantone auf etwa ein Drittel, das heisst 100 Millionen Franken geschätzt.

Der Entwurf sieht keine Modalitäten für die freiwillige Beteiligung der Kantone am Solidaritätsbeitrag im Umfang von 100 Millionen Franken vor. Eine Meinungsbildung zwischen Bund und Kantonen hat noch nicht stattgefunden, wie dies auch die SODK in ihrer Stellungnahme festhält. Jedoch ist der Vorstand der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) der Auffassung, dass die Finanzierung der Solidaritätsbeiträge Sache des Bundes ist. Dieser Auffassung schliesst sich der Regierungsrat an.

Dafür spricht auch die Absicht des Bundes, das Gesetz "so rasch als möglich" in Kraft zu setzen, weil sich viele Opfer bereits in einem weit fortgeschrittenen Alter befinden oder gesundheitlich angeschlagen sind. Angesichts der geschilderten Schwierigkeiten und offenen Fragen in der Umsetzung und Verteilung, würde es der Sache sehr dienen, wenn der Bund, allenfalls unterstützt von privaten Organisationen, die Solidaritätsbeiträge finanziert. Einer schnellen Inkraftsetzung stünde dann nichts entgegen und möglichst viele Opfer könnten die offizielle Anerkennung des Unrechts und die Wiedergutmachung noch erleben. Sofern der Bund an der freiwilligen Zuwendung der Kantone festhalten will, sollte er Empfehlungen für den Solidaritätsbeitrag pro Kanton benennen. Im Fall einer finanziel-

len Beteiligung der Kantone wäre in Anbetracht der historischen Verantwortlichkeiten zudem auch eine freiwillige finanzielle Beteiligung der Gemeinden angebracht.

Art. 10 Archivierung

Absatz 1: Ist aus Sicht des Kantons zu begrüssen.

Absatz 3: Ist aus Sicht des Kantons unbedingt zu begrüssen, da im 20. Jahrhundert verschiedene Institutionen und Organisationen mit Fremdplatzierungen betraut waren (zum Beispiel die Jugendfürsorgevereine der Bezirke). De facto wird dies bereits heute schon im Kanton Aargau praktiziert.

Art. 11 Akteneinsicht

Absatz 5: Neben der Berichtigung und Vernichtung von Originalakten ist auch deren Herausgabe explizit zu verneinen. Dem Vorschlag der Schweizerischen Archivdirektorenkonferenz entsprechend wäre folgende Formulierung sinnvoll: Absatz 5 "[...] *Es besteht kein Anspruch auf Berichtigung, Vernichtung oder Herausgabe von Akten.*"

Begrüsselt wird, dass die moderne Praxis, die sich in Bezug auf strittige Inhalte von Akten in schweizerischen öffentlichen Archiven in den letzten Jahren etabliert hat und die in verschiedenen Archivgesetzen auch schon konkret formuliert wurde, weitgehend abgebildet wird (Recht auf Anbringung eines Bestreitungsvermerks und auf Beifügung einer Gegendarstellung).

Art. 12 Unterstützung durch die kantonalen Staatsarchive

Art. 12 Abs. 2: Dort heisst es, die kantonalen Staatsarchive unterstützen auch die Institutionen nach Art. 10 Absatz (wohl 3?) bei der Erfüllung ihrer Verpflichtung. Die Beratung von öffentlichen Organen in Archivfragen ist im kantonalen Recht (§ 44 Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen [IDAG]; SAR 150.700) vorgesehen und das Staatsarchiv ist zusammen mit der Beratungsstelle Opferhilfe Aargau Solothurn im Zusammenhang mit der Thematik als Anlaufstelle für die Suche nach Akten bezeichnet worden.

Art. 13 Sparguthaben von Betroffenen

Absatz 1: Das Staatsarchiv und die Beratungsstelle Opferhilfe Aargau Solothurn sind als Anlaufstelle für die Suche nach Akten bezeichnet worden. Für beide Stellen ist mit einem grösseren Aufwand zu rechnen, da daraus mehr Anfragen resultieren. Der genaue Aufwand ist nicht abschätzbar.

Art. 16 Zeichen der Erinnerung

Die Kantone sorgen für die Errichtung eines Denkmals und für die Schaffung anderer Zeichen der Erinnerung. Um alle Opfer und Betroffene gleichermaßen und gleichzeitig zu erreichen, wäre es sinnvoller, wenn der Bund diese Aufgabe übernehme.

Art. 18 Zuständige Behörde und beratende Kommission

Absatz 1: Die zuständige Behörde für die Beurteilung und Ausrichtung des Solidaritätsbeitrags wird vom Bundesrat bestimmt. Im Vordergrund steht gemäss dem erläuternden Bericht die Schaffung einer speziellen Verwaltungseinheit innerhalb des Bundesamts. Die zentrale Bearbeitung der Gesuche beim Bund macht Sinn, um die rasche Umsetzung sicherzustellen.

3. Auswirkungen auf den Kanton und die Gemeinden

Der Entwurf sieht keine Modalitäten für die freiwillige Beteiligung der Kantone am Solidaritätsbeitrag im Umfang von 100 Millionen Franken vor. Eine Meinungsbildung zwischen Bund und Kantonen hat noch nicht stattgefunden, wie dies auch die SODK in ihrer Stellungnahme festhält. So lehnt der Vorstand der FDK eine finanzielle Beteiligung der Kantone an der Finanzierung der Entschädigungen ab und erachtet dies als eine Bundesaufgabe. Der Regierungsrat stützt diese Auffassung. Somit lassen

sich die konkreten Auswirkungen für den Kanton (und gegebenenfalls die Gemeinden) – diese könnten sehr unterschiedlich ausfallen – nur bedingt abschätzen.

Der Aufwand für die Anlaufstellen, insbesondere für die Unterstützung bei den Gesuchen, lässt sich ebenfalls schwer abschätzen. Damit keine Engpässe entstehen, ist die Frist zur Einreichung der Gesuche deshalb unbedingt von sechs Monaten auf zwei Jahre zu verlängern.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.


Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Dr. Urs Hofmann
Landammann

Kopie

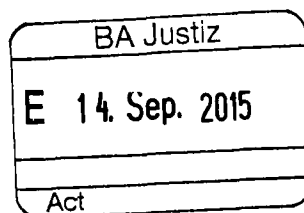
• cornelia.perler@bj.admin.ch


Dr. Peter Grünenfelder
Staatsschreiber



Regierungsrat, 9102 Herisau

Bundesamt für Justiz
Sekretariat ÖFFR
Bundesrain 20
3003 Bern



Roger Nobs
Ratschreiber
Tel. 071 353 63 51
roger.nobs@ar.ch

Herisau, 11. September 2015 / ssc

Eidg. Vernehmlassung; Entwurf eines Bundesgesetzes über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981; Stellungnahme des Regierungsrates von Appenzell Ausserrhoden

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 24. Juni 2015 wurden die Kantonsregierungen vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement eingeladen, sich zum eingangs erwähnten Gesetzesentwurf bis zum 30. September 2015 vernehmen zu lassen.

Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden nimmt dazu wie folgt Stellung:

Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden spricht sich aus denselben Überlegungen, die er bereits gegen den Entwurf eines Bundesgesetzes über die Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen vorgebracht hatte, gegen den Entwurf eines Bundesgesetzes über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen (AFZFG) aus.

Der Regierungsrat lehnt insbesondere eine finanzielle Beteiligung der Kantone ab. Die Kantone haben bereits Beiträge an die Soforthilfe für die Betroffenen geleistet. Mit der Regelung im geplanten neuen Bundesgesetz soll vor allem ein Ersatz für Reputationsschaden geleistet werden. Wenn der Bund diese Leistungen aufbringen will, so hat er eine Finanzierungsquelle zu erschliessen. Keinesfalls dürften die laufenden Rechnungen von Bund und Kantonen damit belastet werden.

Der Regierungsrat lehnt auch freiwillige Beiträge der Kantone ab. Es wird politisch nicht möglich sein, dass einzelne Kantone Beiträge leisten und andere nicht. Ein diesbezügliches Entscheidungsverfahren müsste gegebenenfalls über die Konferenz der Kantonsregierungen abgewickelt werden. Es ist eine gesamtschweizerische Lösung notwendig, da es um eine Gleichbehandlung für alle Beteiligten und Betroffenen geht. Diesbezüglich unterstützt der Regierungsrat auch die entsprechende Haltung des Generalsekretariates der SODK gemäss deren Vernehmlassung vom 7. August 2015 nicht (Position 3).

Ein Problem besteht auch bezüglich Einzelklagen vor Bundesgericht gegen einen Kanton. Bekannt ist die Klage eines ehemaligen Insassen im Sonderschulheim Fischingen gegen den Kanton Thurgau. Es kann nicht abgeschätzt werden, ob das neue Bundesgesetz verhindern kann, dass das Bundesgericht in Einzelfällen trotzdem entscheidet und allenfalls einen Kanton zu Zahlungen verpflichtet. Kantone mit mehreren Heimen in der damaligen Zeit wären im Leistungsfalle (Beitrag nach AFZFG und Entscheid des Bundesgerichts) doppelt belastet und gegebenenfalls in vielen Fällen betroffen; andere Kantone überhaupt nicht. Eine Ungleichbehandlung der Kantone müsste durch eine einheitliche Lösung auf Bundesebene verhindert werden. Dafür ist das Freiwilligkeitsprinzip nicht geeignet.

Für den Fall, dass der Gesetzesentwurf weiterverfolgt wird, bestehen die folgenden Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen des Entwurfs für ein AFZFG:

Zu Art. 2 lit. c und d:

Als Betroffene gemäss Art. 2 lit. c werden alle Personen definiert, die von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen oder Fremdplatzierungen betroffen sind. Als Opfer gemäss lit. d werden hingegen nur diejenigen Betroffenen bezeichnet, deren körperliche, psychische oder sexuelle Unversehrtheit verletzt wurde. Die Begriffsdefinitionen „Betroffene“ und „Opfer“ sind wichtig, werden jedoch im Gesetzesentwurf unterschiedlich verwendet. So wird beispielsweise in Art. 4 Abs. 1 bestimmt, dass nur „Opfer“ Anspruch auf einen Solidaritätsbeitrag haben. In Art. 5 Abs. 3 wird dann ausgeführt, dass „Betroffene“ Unterstützung für die Einreichung des Gesuches von den Staatsarchiven und den Anlaufstellen in Anspruch nehmen können.

Die Begriffe „Betroffene“ und „Opfer“ sind daher sauber abzugrenzen, und es ist in verschiedenen Bestimmungen des Gesetzesentwurfs klar darzustellen, wer welche Leistungen beanspruchen kann. Diesbezüglich wird auch der entsprechende Vorschlag des Generalsekretariates der SODK gemäss deren Vernehmlassung vom 7. August 2015 unterstützt (Position 6). Auch die weiteren Vorschläge des Generalsekretariates der SODK gemäss deren Vernehmlassung vom 7. August 2015 unter Position 6 werden unterstützt.

Zu lit. d Ziff. 6 wird angeregt, wie beim Straftatbestand des Menschenhandels die Formulierung „Ausbeutung der Arbeitskraft“ zu verwenden.

Die Erweiterung der Personengruppen gegenüber dem Opferhilfegesetzes unter lit. d Ziff. 7 und Ziff. 8 erscheint angemessen. In der Beratungstätigkeit der Opferhilfe wird regelmässig ersichtlich, dass die Betroffenen aufgrund von Stigmatisierung und Vorurteilen etc. häufig keine Chancen hatten, ihre persönlichen Fähigkeiten zu entwickeln.

Zu Art. 4:

Art. 4 Abs. 5 enthält den wichtigen Grundsatz, dass die Ausrichtung eines Solidaritätsbeitrags nicht dazu führen darf, dass diese Leistung an das Opfer aufgrund geltender steuer-, schuldbetreibungs- und sozialhilferechtlicher Normen wieder geschmälert wird.

Zu Art. 5 und 6:

Die vorgesehene Frist von 6 Monaten für das Einreichen der Gesuche erscheint zu kurz bemessen. Bereits beim Soforthilfefonds wurde festgestellt, dass Opfer aufgrund ihrer Lebenssituation erst zu einem späten Zeitpunkt Kenntnis über die Möglichkeit der Gesuchstellung erhielten. Im Weiteren ist es den Anlaufstellen kaum



möglich, für sechs Monate die benötigten personellen Kapazitäten für die Unterstützung von Opfern bei der Einreichung der Gesuche zur Verfügung zu stellen.

Es wird daher vorgeschlagen, eine Frist von zwei Jahren für die Gesuchstellung einzuräumen. Diesbezüglich wird auch der entsprechende Vorschlag des Generalsekretariates der SODK gemäss deren Vernehmlassung vom 7. August 2015 unterstützt (Position 2).

Um dem Umstand gerecht zu werden, dass viele Opfer bereits in einem hohen Alter stehen, wird vorgeschlagen, eine Frist von drei Jahren vorzusehen, in welcher die Bearbeitung der Gesuche abgeschlossen werden sollte, statt einer Frist von vier Jahren.

Zu Art. 9:

Wie bereits ausgeführt, lehnt der Regierungsrat eine finanzielle Beteiligung der Kantone ab und namentlich auch eine Freiwilligkeit für Beiträge der Kantone ab.

Zu Art. 10 bis 13:

Der Regierungsrat schliesst sich grundsätzlich der Stellungnahme der Schweizerischen Archivdirektorinnen und Archivdirektorenkonferenz (ADK) vom 8. Juli 2015 an, die dem Bundesamt für Justiz unterbreitet wurde.

Einzig der Änderungsantrag der ADK zu Art. 11 Abs. 3 wird klar abgelehnt. Der Formulierungsvorschlag der ADK im Sinne eines neuen vorgezogenen Art. 10 Abs. 3 kommt einer Verletzung der kantonalen Autonomie gleich, da die Kantone mit der vorgeschlagenen Formulierung verpflichtet würden, Schutzfristen einzuführen. Im Unterschied zu Gesetzgebungen anderer Kantone kennt das ausserrhodische Archivgesetz keine starren Schutzfristen. Solches würde dem Geist der Kantonsverfassung widersprechen und hätte zur Folge, dass Zugangsbestimmungen zu Archivgut restriktiver als die Akteneinsichtsregelung des kantonalen Informationsgesetzes wären. Massgeblich für die Gewährung des Archivzugangs ist, ob Schutzinteressen vorhanden sind oder nicht. Diese Abwägung ist im Einzelfall vorzunehmen und nicht generell abstrakt per Gesetz festzuschreiben.

Zu Art. 16:

Eine Verpflichtung der Kantone, für die Errichtung eines Denkmals und für die Schaffung anderer Zeichen der Erinnerung zu sorgen, mutet eigenartig an. Einerseits sieht der Regierungsrat diesbezüglich kein nicht überwindbares baurechtliches Hindernis: Bewilligungsbehörden sind zwar die Gemeinden, aber mit gutem Willen lässt sich ohne weiteres eine baurechtskonforme Lösung realisieren. Andererseits sollte es den Kantonen bzw. den Gemeinden überlassen bleiben, ob und in welcher Weise sie für Zeichen der Erinnerung sorgen wollen. Eine entsprechende Verpflichtung in Art. 16 schießt über das Ziel hinaus und wird vom Regierungsrat abgelehnt.

Daher wird auch der entsprechende Vorschlag des Generalsekretariates der SODK gemäss deren Vernehmlassung vom 7. August 2015, dass Bund und Kantone gemeinsam für ein Denkmal oder andere Zeichen der Erinnerung sorgen, nicht unterstützt (Position 8).

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.



Freundliche Grüsse

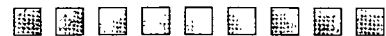
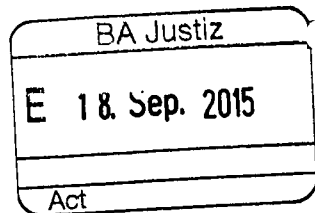
Im Auftrag des Regierungsrates

Roger Nobs, Ratschreiber

Kopie an

Departement Inneres und Kultur

Departementssekretariat Inneres und Kultur



KANTON
APPENZEL INNERRHODEN

Landammann und Standeskommission

Sekretariat Ratskanzlei
Marktgasse 2
9050 Appenzell
Telefon +41 71 788 93 24
Telefax +41 71 788 93 39
michaela.inauen@rk.ai.ch
www.ai.ch

Ratskanzlei, Marktgasse 2, 9050 Appenzell

Bundesamt für Justiz
Sekretariat ÖFFR
Bundesrain 20
3003 Bern

Appenzell, 17. September 2015

Entwurf eines Bundesgesetzes über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 Stellungnahme Kanton Appenzell I.Rh.

Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns eingeladen, zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 Stellung zu nehmen. Wir haben die Gesetzesvorlage geprüft und können Ihnen mitteilen, dass wir die Vorlage grundsätzlich unterstützen.

Zum Entwurf haben wir aber im Einzelnen noch folgende Änderungsanliegen:

Art. 2

Wir erachten die im Entwurf vorgenommene Unterscheidung und Abgrenzung zwischen „Betroffenen“ und „Opfern“ als schwierig. Es wird nicht einfach sein, die Geltungsbereiche der beiden Personenkreise klar voneinander zu unterscheiden, zumal das Gesetz den Opferbegriff grundsätzlich in jenen des „Betroffenen“ inkludiert. Diese Handhabung führt zu Verwirrungen. Einerseits soll das „Opfer“ eine Schnittmenge der „Betroffenen“ darstellen, und andererseits soll nur diese Schnittmenge Anspruch auf Entschädigung erhalten. Zudem soll die Personengruppe der Betroffenen nun in einem Gesetz mitbehandelt werden, welches als Hauptanliegen die Anerkennung von erlittenem Unrecht statuiert. Gemäss den Berichterstattungen und bereits vorgenommenen historischen Aufarbeitungen der verschiedenen Kantone muss annähernd jede fürsorgerische Zwangsmassnahme oder Fremdplatzierung mit beträchtlichen Unannehmlichkeiten in Verbindung gestanden haben, also auch bei „Betroffenen“, die rechtens in einer Institution untergebracht worden sind.

Die Systematik wird diesbezüglich in Frage gestellt. Der Schwierigkeit der Abgrenzung könnte mit einer Trennung der Personengruppen begegnet werden. Für den Ausdruck „Betroffene“ könnte ein separater Abs. 2 eingefügt werden, der statuiert, dass „Betroffene“ Anrecht haben auf die Kenntnisnahme der Ergebnisse der wissenschaftlichen Abklärungen und dass ihnen Akteneinsichtsrecht zusteht.

Antrag:

„Den Betroffenen von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen oder Fremdplatzierungen, welche keinen Schaden gemäss Abs. 1 erlitten haben, steht das Anrecht auf

Akteneinsicht und Kenntnisnahme der Ergebnisse der wissenschaftlichen Aufarbeitung zu.“

Konsequenterweise müssten diesfalls sämtliche Artikel angepasst werden (z.B.: Art. 11 Abs. 1: „Betroffene, Opfer und, nach ihrem Tod, ihre Angehörigen [...]“).

Die Opfereigenschaft gemäss Art. 2 lit. d Ziff. 6, 7 und 8 ist problematisch. Der Wille des Gesetzes kann nachvollzogen werden, nicht aber die Umsetzung. Die Vorlage enthält in den besagten Ziffern eine juristisch nicht umsetzbare Ausweitung des Rechtsbegriffes „Opfer“. Während die Voraussetzungen gemäss den Ziffern 1 bis 5 anhand von medizinischen oder vormundschaftlichen Akten nachgewiesen werden können, beinhalten die Tatbestände gemäss den Ziffern 6 bis 8 („wirtschaftliche Ausbeutung“, „gezielte Behinderung der persönlichen Entwicklung und Entfaltung“, „soziale Stigmatisierung“) zu offene Rechtsbegriffe. So kann kaum je genügend konkret beurteilt werden, wie ein Mensch sich bei Wegfall von „gezielter Behinderung“ persönlich entwickelt oder entfaltet hätte. Auch die Realisierung von sozialer Stigmatisierung liesse sich wohl nur im Einzelfall prüfen. Jedes Opfer und jeder Betroffene empfindet soziale Ächtung oder Ausgrenzung anders. Diese ist daher in der Qualität nicht erfass- und überprüfbar. Die Subsumtion anhand von individuellen und nicht überprüfbaren Aspekten widerspricht aber der Rechtssicherheit. Zudem steht eine Ausweitung des Opferbegriffs in Zusammenhang mit fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen nicht im Einklang mit dem Opferbegriff gemäss Opferhilfegesetz (OHG, SR 312.5). Wir erachten eine zu extensive Fassung des Opferbegriffs als problematisch.

Antrag: Streichung der Ziffern 7 und 8 sowie eine Umformulierung und Präzisierung von Ziffer 6.

Art. 5

Die Behandlung der Gesuche für Soforthilfe hat gezeigt, dass je nach Lebenssituation der Betroffenen nicht unmittelbar von der Möglichkeit der Gesuchstellung Kenntnis genommen werden kann. Ein Ausschluss von Wiedergutmachung durch verpasste Frist könnte bei Betroffenen der Massnahmen weitere Enttäuschungen oder Verletzungen hervorrufen. Wir erachten die vorgesehene Frist als zu knapp bemessen.

Antrag: Frist für Gesuche auf zwei Jahre setzen.

Weiter halten wir zu Art. 5 fest, dass die Formulierung „kantonale Staatsarchive“ nicht überall gebräuchlich ist.

Vor diesem Hintergrund beantragen wir, die Formulierung mit der Bezeichnung „kantonale Archive“ zu ersetzen.

Antrag: „Kantonale Staatsarchive“ durch „kantonale Archive“ ersetzen.

Gesuchstellenden Personen kommt vor Abschluss des Prüfungsverfahrens keine Opfereigenschaft zu. In Art. 5 Abs. 2 wird von „gesuchstellenden Personen“, in Abs. 3 von „Betroffenen“ gesprochen, obschon beides Mal die gleiche Personengruppe gemeint ist.

Antrag: In beiden Absätzen von „gesuchstellenden Personen“ sprechen.

Art. 10

Die Vergabe von Schutzfristen steht in Verbindung mit der Archivierung, weshalb sich eine Verschiebung von Art. 11 Abs. 3 in Art. 10 aufdrängt. Aufgrund der Systematik würde aus Art. 10 Abs. 3 sodann Abs. 4, und die Schutzbestimmung würde den Platz von Art. 10 Abs. 3 einnehmen:

Antrag:

Art. 10 Abs. 3: „Den berechtigten Interessen der Betroffenen (und Opfer) und der Forschung wird durch die Vergabe von Schutzfristen für personenbezogene Akten Rechnung getragen.“

Art. 10 Abs. 4: „Für Institutionen, die mit fürsorglichen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen (...)“

Art. 11

Es sollte sichergestellt werden, dass keine Originalakten herausgegeben werden müssen. Auch wenn der Wunsch der Betroffenen, über ihre Daten verfügen zu können, nachvollziehbar ist, stehen die Unterlagen doch im Eigentum des betreffenden Archivs. Die Abgabe von Kopien sollte demgegenüber möglich sein.

Antrag:

Art. 11 Abs. 5: „Es besteht kein Anspruch auf Berichtigung, Vernichtung oder Herausgabe von Originalakten.“

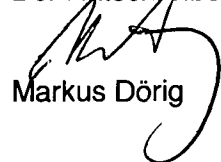
Im Zusammenhang mit den Art. 15 bis 19 (wissenschaftliche Aufarbeitung und Öffentlichkeitsarbeit, weiteren Massnahmen und Gesetzesvollzug) ist eine klarere Abgrenzung zum OHG vorzunehmen. Es müsste eingehender geregelt werden, in welchen Punkten das Gesetz in Analogie zum OHG steht und wo zu differenzieren ist. Zudem drängt sich eine Regelung in Zuständigkeitsregelung für interkantonale Fälle auf. Diese müsste sich insbesondere mit der Rechnungsstellung und dem Datenaustausch befassen.

Für das Zeichen der Erinnerung schlagen wir vor, dass der Bund und die Kantone gemeinsam für ein Denkmal sorgen.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

Im Auftrage von Landammann und Standeskommission

Der Ratschreiber:


Markus Dörig

Zur Kenntnis an:

- cornelia.perler@bj.admin.ch
- Gesundheits- und Sozialdepartement Appenzell I.Rh., Hoferbad 2, 9050 Appenzell
- Ständerat Ivo Bischofberger, Ackerweg 4, 9413 Obereggen
- Nationalrat Daniel Fässler, Weissbadstrasse 3a, 9050 Appenzell



DER REGIERUNGSRAT DES KANTONS BASEL-LANDSCHAFT

An das
Bundesamt für Justiz
Sekretariat ÖFFR
Bundesrain 20
3003 Bern

Per Mail an: cornelia.perler@bj.admin.ch

Vernehmlassung

Zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Einladung zur Stellungnahme und äussern uns in erwähnter Angelegenheit wie folgt:

1. Grundsätzliche Bemerkungen

Der Regierungsrat begrüsst, dass der Bund sich des Themas der Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen annimmt und Rechte und Pflichten der Akteure regelt. Wir unterstützen die Zielsetzung und Stossrichtung der Gesetzesvorlage.

Die gesetzliche Regelung der finanziellen Entschädigung ist ein wichtiger Beitrag zur Rehabilitation der Betroffenen und zur Aufarbeitung von zivilrechtlichen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen. Als Gegenvorschlag zur Wiedergutmachungsinitiative, die einen Fonds von CHF 500 Millionen vorsieht, will der Bundesrat einen Solidaritätsfonds im Umfang von CHF 300 Millionen einrichten – er geht von geringeren Opferzahlen aus als die Initianten. **Der Kanton Basel-Landschaft lehnt eine Beteiligung der Kantone ab, auch wenn sie freiwillig sein sollte. Der Solidaritätsfonds soll vom Bund gespiesen werden. Die Kantone übernehmen dagegen durch den Vollzug Aufgaben und Kosten.**

Antrag 1: Streichung von Art. 9 Abs. 2 Bst. b ~~freiwillige Zuwendungen der Kantone.~~

Positiv sind die wissenschaftliche Aufarbeitung und die zusätzlichen Massnahmen wie die Öffentlichkeitsarbeit, Archivierung und Akteneinsicht oder Beratung und Unterstützung durch die kantonalen Anlaufstellen zu werten. Auch die Zeichen der Erinnerung, die in den Kantonen durch Errichtung von Denkmälern gesetzt werden sollen, sind positiv.

Betroffene haben Anspruch auf Beratung durch die Anlaufstellen, auch wenn sie nicht Opfer im Sinne dieses Gesetzes sind. Das ist der wichtigste Unterschied zwischen Betroffenen und Opfern.

Die Opfereigenschaft gemäss Art. 2 Bst. d ist entscheidend für die Anspruchsberechtigung

auf einen Solidaritätsbeitrag gemäss diesem Gesetz. Mit Art. 14 wird eine rechtliche Grundlage dafür geschaffen, dass diese Opfer gemäss Gesetzesentwurf gleichzeitig berechtigt werden, finanzielle Leistungen (Soforthilfe und längerfristige Hilfe) nach Opferhilfegesetz (SR 312.5, OHG) zu erhalten. Dies hat zur Folge, dass die speziell geschaffenen Behörden für den Solidaritätsfonds die Opfereigenschaft prüfen im Hinblick auf einen Solidaritätsbeitrag und die Anlaufstellen, welche fast ausschliesslich Opferhilfeberatungsstellen sind, Soforthilfe und längerfristige Hilfe nach OHG auch gestützt auf die vorliegende Gesetzesvorlage prüfen müssten. Diese erweiterte Anwendung des OHG ist keine zu Ende gedachte Idee und führt im Ergebnis zu vielen Schwierigkeiten. Schon heute prüfen die Anlaufstellen bei Betroffenen von fürsorglichen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen, ob sie allenfalls als Opfer gemäss OHG Anspruch auf finanzielle Leistungen wie Psychotherapie oder juristischen Beistand haben. Dies setzt das wahrscheinliche Vorliegen einer Straftat voraus.

Bei den Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden (erläuternder Bericht Seite 22) sind die Auswirkungen der postulierten Unterstellung unter das Opferhilfegesetz mit keinem Wort erwähnt. Obwohl wir diese Unterstellung unter das Opferhilfegesetz wie oben ausgeführt im Grundsatz ablehnen, wäre, falls diesem Antrag nicht Folge gegeben würde, in der Botschaft eine Schätzung der Kosten für Soforthilfe und längerfristige Hilfe zu ergänzen.

Antrag 2: Die Beurteilung der Opfereigenschaft gemäss dem Gesetzesentwurf soll den neu geschaffenen Behörden vorbehalten bleiben und nur im dafür vorgesehenen Verfahren erfolgen (und nicht zusätzlich in parallelen Verwaltungsverfahren durch die Anlaufstellen in Anwendung des OHG).

Antrag 3: Von einer grundsätzlichen Unterstellung der Opfer gemäss Art. 2 Bst. d unter das OHG ist abzusehen.

Antrag 4: Die Begriffe „Betroffene“ und „Opfer“ sollten in der Vorlage überarbeitet werden mit dem Ziel einer kohärenten Verwendung.

Antrag 5: Die finanziellen Leistungen des Gesetzes sollten auf den Solidaritätsbeitrag beschränkt sein, zumal Soforthilfe schon im Rahmen des Soforthilfefonds erfolgt ist. Soforthilfe und längerfristige Hilfe gemäss OHG soll nur gewährt werden, wenn die Betroffenen gleichzeitig Opfer im Sinne des OHG sind.

Am 30. Juni 2015 ist die Frist für die Einreichung von Gesuchen um einen Beitrag aus dem Soforthilfefonds abgelaufen. Bis zu diesem Datum sind über 1300 Gesuche eingereicht worden, deren Prüfung bis Anfang 2016 und somit vor In Kraft treten des vorliegenden Bundesgesetzes abgeschlossen sein sollte. Die Einreichung und Bearbeitung der Gesuche hat umfangreiche Ressourcen beansprucht. Die Arbeitsökonomie gebietet Überlegungen, ob und wie Doppelspurigkeiten vermieden werden können.

Antrag 6: Es ist im Interesse der Arbeitsökonomie der Verwaltung und der emotionalen und zeitlichen Belastung der Opfer zu klären, in wie fern eine für den Bezug von Soforthilfe geleistete Dokumentation oder gar ein positiver Entscheid bezüglich Soforthilfe das Verfahren zum Bezug aus dem Solidaritätsfonds abkürzt.

Antrag 7: Weiterhin ist explizit darzulegen, ob der Bezug von Soforthilfe aus dem Soforthilfefonds zu einer Kürzung der Berechtigung zum Erhalt eines Beitrags aus dem Solidaritätsfonds führt.

2. Bemerkungen zum Entwurf des Bundesgesetzes über die Aufarbeitung der fürsorglichen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981

Art. 1 Abs. 1 Bst. a

Betroffene erhalten nur finanzielle Leistungen, wenn sie Opfer sind. „Andere Betroffene“ ist daher hier zu streichen.

Formulierungsantrag 8: Art. 1 Abs. 1 Bst. a. die finanziellen Leistungen zugunsten von Opfern ~~und anderen Betroffenen;~~

Art. 2 Bst. zu ergänzen (neu)

Antrag 9: Akten sind als Originalakten zu definieren.

Antrag 10: Die Herausgabe von Akten ist zu definieren. Formulierungsvorschlag: „Herausgabe: die Ermöglichung der Mitnahme von Akten ausserhalb der Räume der Behörden, welche für die Aufbewahrung zuständig sind.“

Antrag 11: die Opfereigenschaft von Angehörigen ist zu definieren.

Art. 4 Abs. 1

Antrag 12: Das Verhältnis zum Soforthilfefonds ist sowohl betreffend das Verfahren als auch die finanziellen Leistungen zu klären!

Art. 4 Abs. 5

Auf Seite 13 des erläuternden Berichts wird darauf hingewiesen, dass die Ausrichtung von Solidaritätsbeiträgen zwar bei der Berechnung der sozialhilferechtlichen Ansprüche nicht als Einkommen, jedoch als Vermögen einbezogen wird. Bei einer geschätzten Entschädigung im Umfang zwischen CHF 15'000 und CHF 20'000 und einer sozialhilferechtlichen Obergrenze des Vermögens im Kanton Basel-Landschaft von CHF 2200 (eine Person) bis CHF 5300 (bei 5 Personen) hätte eine Auszahlung eines Solidaritätsbeitrages an eine Sozialhilfe beziehende Person oder Familie in jedem Fall die Sistierung der Sozialhilfebeiträge bis zum Aufbrauch des dadurch gewonnenen Vermögens auf das Niveau des freien Vermögensbetrags zur Folge. Das erscheint wenig sinnvoll.

Antrag 13: Der Beitrag ist auch bei der Vermögensberechnung von der Sozialhilfe auszunehmen.

Art. 5 Abs. 1

Die Frist von 6 Monaten für die Einreichung der Gesuche wird als zu kurz erachtet. Eine so kurze Frist würde für die Anlaufstellen einen kurzfristig sehr viel höheren Personalaufwand bewirken, was sich als nicht umsetzbar erweist ohne Qualitätseinbussen in der Beratungsarbeit. Die Beratung und Unterstützung der Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen erweist sich schon heute als sehr zeitintensiv, insbesondere die Unterstützung bei der Aktensuche und –einsicht in den Archiven. Im Zuge des neuen Gesetzes wird die Unterstützung der Betroffenen bei der Gesuchseingabe für den Solidaritätsfonds dazu kommen.

Antrag 14: Die Frist für die Einreichung eines Gesuchs ist auf mindestens 2 Jahre auszudehnen.

Antrag 15: Es ist vom Bund zu prüfen, ob die Aufgaben der Anlaufstellen durch eine fallbezogene Bundespauschale zumindest teilfinanziert werden können.

Art. 5 Abs. 2

Die Formulierung "alle verfügbaren Akten" ist anzupassen: Artikel 5 Absatz 2 sieht vor, dass ein Opfer seinem Gesuch um Gewährung eines Solidaritätsbeitrags "alle verfügbaren Akten" beilegen muss, um seine Opfereigenschaft zu belegen. Diese Formulierung ist zu umfassend. Aufgrund ihres Wortlauts kann sie in der Praxis bewirken, dass umfangreiche Konvolute von Unterlagen beigebracht werden, die für den Nachweis der Opfereigenschaft nicht nötig wären. Konkret müssten die Institutionen, in deren Hoheit sich die Unterlagen befinden, wohl in vielen Fällen dicke Dossiers kopieren, die unter dem Aspekt "Nachweis der Opfereigenschaft" viel Ballast enthalten. Diese aufwändigen Arbeiten würden die Archive hemmen in ihrem Auftrag, möglichst vielen Betroffenen möglichst speditiv und gut zur Seite zu stehen.

Da die Opfer lediglich in den Besitz von Aktenkopien kommen können, ist auch explizit von Kopien zu sprechen.

Formulierungsantrag 16:² [...] Dazu legt sie dem Gesuch **diejenigen Kopien der Akten** sowie weitere Unterlagen bei, die geeignet sind, ihre Opfereigenschaft zu belegen.

Art. 5 Abs. 3

Die Kantone kennen verschiedene Bezeichnungen für ihre Archive. Die Mehrzahl betreibt ein "Staatsarchiv", mehrere Kantone betreiben ein "Kantonsarchiv", einzelne ein "Landesarchiv". Als Sammelbegriff bietet sich der Terminus "kantonale Archive" an, der nota bene in der französischen Fassung der Vorlage bereits verwendet wird ("archives cantonales").

Antrag 17: Die Formulierung „kantonale Staatsarchive“ ist zu ersetzen durch die Formulierung „kantonale Archive“.

Art. 6

Im erläuternden Bericht Seite 10 wird dargelegt, die Behörde habe einen Ermessensspielraum bezüglich Betroffenen, welche nach 1981 Opfer wurden. Diesen Ermessensspielraum können wir nirgends im Gesetzesentwurf erkennen. Wenn dieses Ermessen tatsächlich sinnvoll ist – was im Hinblick auf die Akteneinsicht und –archivierung zu befürworten ist – muss es in Art. 2 vorgespurt und in Art. 6 explizit erwähnt werden.

Antrag 18: Das Ermessen bezüglich der Betroffenheit von Personen, welche Verfügungen zu fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen nach 1981 erhalten haben, ist konkret zu regeln.

Art. 11 Abs. 5

Neben der Berichtigung und Vernichtung von Originalakten ist auch deren Herausgabe explizit zu verneinen, da deren Inhalt bei einer Herausgabe verändert werden könnte. In Verbindung mit Antrag 9 ist von Originalakten zu sprechen.

Formulierungsantrag 19 (Definition der Herausgabe siehe Art. 2 Bst f).

⁵ [...]. Es besteht kein Anspruch auf Berichtigung, Vernichtung **oder Herausgabe von Originalakten**.

Art. 10 Abs. 2

Die Formulierung, wonach die Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden die Akten nicht für Entscheide zulasten der Betroffenen verwenden dürfen, ist reichlich interpretationsbedürftig. Zum einen beschlägt die erwähnte Bestimmung entgegen dem Titel des Gesetzesartikels („Archivierung“) nicht die Archivierung gewisser Akten, sondern deren Verwendung; zum anderen ist sie viel zu unbestimmt formuliert und daher über Gebühr auslegungsbedürftig. Man könnte hineinlesen, dass die archivierten Akten nicht verwendet werden dürfen, um Gesuche um Gewährung von Solidaritätsbeiträgen abzuweisen. Dies kann aber schon deshalb nicht der Sinn der Vorschrift sein, weil die um Solidaritätsbeiträge ersuchenden Personen von Gesetzes wegen angehalten sind, den Gesuchen „alle verfügbaren Akten sowie weitere Unterlagen“ beizulegen, die „geeignet sind, ihre Opfereigenschaft zu belegen“ (vgl. Artikel 5 Absatz 2 des Entwurfs). Gelingt es einer gesuchstellenden Person auch unter Beilage der erwähnten Akten nicht, ihre Opfereigenschaft im Sinne des Gesetzes glaubhaft zu machen, muss es der entscheidenden Behörde selbstverständlich unbenommen sein, das Ge-

such unter Würdigung der eingereichten - unter Umständen den Archivierungsvorschriften gemäss Artikel 10 des Entwurfs unterliegenden - Aktenstücke abzuweisen. Das bedeutet nach unserem Dafürhalten, dass es sich bei den in Artikel 10 Absatz 2 des Entwurfs erwähnten „Entscheiden zulasten der Betroffenen“ um andere behördliche Anordnungen handeln muss. Leider gibt auch der erläuternde Bericht zum Gesetzesentwurf hierüber keinen näheren Aufschluss (vgl. dessen Ziffer 2.4 „Archivierung und Akteneinsicht“).

Antrag 21: Art. 10 Abs. 2 ist entweder zu präzisieren oder aber in der bundesrätlichen Botschaft näher zu erläutern.

Art. 13 Abs. 2

Es ist nicht auszuschliessen, dass Vermögenswerte auch bei ausländischen Banken aufbewahrt werden.

Antrag 22: Es sollte geregelt werden, wer für die Deckung von Kosten zuständig ist, welche zum Erhalt von Informationen von ausländischen Banken entstehen.

Art. 14

Im Hinblick auf die Umsetzung sind die Schnittstellen zwischen der Gesetzesvorlage und dem OHG zu klären und zu präzisieren (vgl. auch Anträge 2 bis 5 und 8): inwiefern ist der Entwurf in Analogie zum OHG gedacht und wo bestehen Unterschiede.

Antrag 22: die freie Wahl der Beratungsstellen ist zu regeln.

Antrag 23: die Handhabung interkantonalen Fälle ist zu regeln.

Antrag 24: die Erfassung der Opfer gemäss dem Gesetzesentwurf ist als eigene Kategorie innerhalb der Opferhilfestatistik zu regeln.

Art. 15

Antrag 25: Im Forschungsprogramm der Unabhängigen Expertenkommission zur wissenschaftlichen Aufarbeitung der administrativen Versorgung und im nationalen Forschungsprogramm des SNF ist zu untersuchen, welche Rolle und Auswirkungen Geschlechterstereotype auf die Biographien von Opfern und Betroffenen und die Entscheide von Behörden bzw. Institutionen gehabt haben.

Art. 18 Abs. 2

Antrag 26: Der Bundesrat setzt die beratende Kommission ein. Die Kommission ist paritätisch besetzt mit Opfern und anderen Betroffenen sowie Vertreterinnen und Vertretern von Behörden, Institutionen und Organisationen. Die Gender- und Gleichstellungsperspektive wird nachweislich durch eine geschlechterparitätische Zusammensetzung sowie durch den expliziten Einbezug von Gender- und Gleichstellungsfachwissen berücksichtigt.

Wir bedanken uns für die Möglichkeit der Stellungnahme.

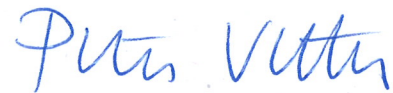
Liestal, 22. September 2015

Mit freundlichen Grüßen

Im Namen des Regierungsrates



Der Präsident



Der Landschreiber



Rathaus, Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 80 54
Fax: +41 61 267 85 72
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch
www.regierungsrat.bs.ch

Bundesamt für Justiz
Bundesrain 20
3003 Bern
Per e-mail an: cornelia.perler@bj.admin.ch

Basel, 23. September 2015

Regierungsratsbeschluss vom 22. September 2015

Entwurf eines Bundesgesetzes über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981

Vernehmlassung des Kantons Basel-Stadt

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

Wir danken für Ihre Einladung vom 24. Juni 2015, zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 Stellung zu beziehen.

Der Kanton Basel-Stadt begrüsst die Stossrichtung des Entwurfes. Dennoch möchten wir eine Änderung der nachfolgend aufgeführten Gesetzesbestimmungen beantragen.

Art. 2 lit.d E-AFZFG

In den Erläuterungen wird festgehalten, dass sowohl unmittelbare als auch mittelbare Verletzungen der Betroffenen eine Opferstellung begründen (S. 11). Wir schlagen vor, diesen Grundsatz der Klarheit halber explizit auch im Gesetzestext zu verankern, zumal damit von der herkömmlichen Definition des Opfers gemäss Opferhilfegesetz (vgl. Art. 1 Abs. 1 OHG) abgewichen würde.

Art. 5 Abs. 1 E-AFZFG

Die grundsätzlich sechsmonatige Frist ab Inkrafttreten des Bundesgesetzes, um einen Solidaritätsbeitrag geltend zu machen, ist zu knapp bemessen:

1. Innerhalb der sechsmonatigen Frist müsste eine Person zunächst sämtliche relevanten Unterlagen beschaffen, welche geeignet sind, ihre Opfereigenschaft zu belegen (vgl. 5 Abs. 2 Satz 2 E-AFZFG). Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang zunächst, dass die erforderlichen Dokumente oftmals bei mehreren, personell nicht grosszügig dotierten Archiven beigezogen und ausgewertet werden müssen. So finden sich z.B. im Kanton Basel-Stadt Unterlagen, welche die Opfereigenschaft einer Person belegen könnten, in den Archiven beinahe

sämtlicher Departemente. Des Weiteren ist - mit Blick auf die hohen Zahlen möglicher Opfer¹ - von einer sehr hohen Inanspruchnahme der Institutionen auszugehen, welche die Betroffenen unterstützen würden (vgl. Art. 13 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 2 E-AFZFG). Auch bei einer temporären Erhöhung der personellen Ressourcen könnten die vorgenannten Institutionen nicht sämtliche Betroffenen innerhalb weniger Monaten unterstützen. Eine solche Erhöhung der personellen Ressourcen wäre im Übrigen kaum innerhalb der erforderlichen Zeit umsetzbar, soll doch das Bundesgesetz drei Monate nach Ablauf der Referendumsfrist in Kraft treten (vgl. Art. 21 Abs. 3 E-AFZFG) und müsste - aufgrund der Sensibilität der Thematik und der berechtigten Erwartungen potenzieller Opfer nach einer fundierten und persönlich angemessenen Beratung - ein allfälliges Rekrutierungsverfahren mit besonderer Sorgfalt durchgeführt werden.

2. Im Weiteren müsste ein potenzielles Opfer grundsätzlich innerhalb der sechsmonatigen Frist das Entschädigungsgesuch bei der zuständigen Behörde einreichen, was mit einem zusätzlichen Zeitaufwand verbunden ist. Auch wenn bei der Vorbereitung des Gesuches Unterstützung in Anspruch genommen werden kann (vgl. Art. 14 Abs. 2 E-AFZFG), darf dieser Zeitaufwand nicht unterschätzt werden.
3. Zwar sieht Art. 5 Abs. 1 E-AFZFG vor, dass potenziellen Opfern unter Umständen die Frist zur Einreichung eines Gesuches erstreckt werden kann. Indessen sollte der rechtliche Ausnahme nicht zum tatsächlichen Regelfall werden, zumal die Bearbeitung von Fristerstreckungsgesuche weiteren bürokratischen Aufwand zur Folge hätte.

Angesichts dieser Umstände wünschen wir die Verlängerung der Frist zur Einreichung von Gesuchen auf zwölf Monate, unter Beibehaltung einer maximal 18-monatigen Verlängerungsfrist.

Art. 5 Abs. 3 E-AFZFG

Gemäss den Erläuterungen steht es den Betroffenen frei, welche Anlaufstelle sie aufsuchen möchten (S. 14). Der Klarheit halber sollte dieser Grundsatz explizit im Gesetzestext festgehalten werden, zumal er auch im Opferhilfegesetz kodifiziert worden ist (vgl. auch Art. 15 Abs. 3 OHG).

Art. 10 Abs. 3 E-AFZFG

Die Institutionen, welche durch das E-AFZFG neu unter eine kantonale Informations-, Datenschutz- und Archivgesetzgebung fallen würden, sollten über diesen Umstand informiert werden, sobald das Datum des Inkrafttretens des Bundesgesetzes bekannt ist.

Art. 11 E-AFZFG

1. In Art. 11 Abs. 1 werden die Angehörigen der Betroffenen explizit genannt. Keine explizite Aufzählung der Angehörigen findet sich demgegenüber in Art. 11 Abs. 4. Unseres Erachtens sollte der Zugang zu Akten durch Angehörige während einer laufenden Schutzfrist ebenfalls in Art. 11 Abs. 4 explizit geregelt werden. Ein solcher Zugang sollte dabei nicht voraussetzungslos bestehen, sondern dann, wenn das Interesse der Angehörigen das Interesse der betroffenen Person an Geheimhaltung überwiegt.

¹ Die Schätzung geht schweizweit von ca. 12'000 bis 15'000 betroffenen Personen aus.

2. Art. 11 Abs. 4 lit. e normiert als Generalklausel, dass Personen Zugang zu Akten haben, wenn besonders schützenswerte Interessen vorliegen. Unseres Erachtens sollte dieser Zugang nicht „nur“ vom Vorliegen solcher Interessen abhängig gemacht werden. Vielmehr sollte eine Abwägung zwischen dem Interesse Dritter am Zugang zu Akten und dem allfälligen Interesse der betroffenen Person an Geheimhaltung erfolgen.
3. Um Missverständnisse vorzubeugen sollte Art. 11 Abs. 5 zweiter Satz dahingehend ergänzt werden, dass kein Anspruch der Betroffenen besteht, die originalen Akten ausgehändigt zu erhalten.

Art. 12 E-AFZFG

1. Unklar ist, welche Archive unter dem Terminus „weitere staatliche Archive“ zu subsumieren sind.
2. Es ist absehbar, dass Institutionen, welche bis anhin nicht einer kantonalen Informations-, Datenschutz- und Archivgesetzgebung unterstanden sind, Unterstützung bei der Implementierung dieser Gesetzgebung benötigen und eine gewisse Aufsicht betreffend die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben notwendig sein wird.

Art. 14 E-AFZFG

Soforthilfe und längerfristige Hilfe werden durch die kantonalen Anlaufstellen erst nach Überprüfung des Opferstatus einer Person zugesprochen. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob bzw. bejahendenfalls wie sichergestellt werden soll/kann, dass sowohl die Behörde, welche für die Ausrichtung des Solidaritätsbeitrages zuständig ist, als auch die kantonalen Anlaufstellen eine Person einheitlich als Opfer beurteilen oder dieser Person einheitlich den Opferstatus absprechen.

Freundliche Grüsse
Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt


Dr. Guy Morin
Präsident


Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Postgasse 68
3000 Bern 8
www.rr.be.ch
info.regierungsrat@sta.be.ch

Bundesamt für Justiz

Als pdf-Datei per E-Mail an:
Cornelia.perler@bj.admin.ch

16. September 2015

RRB-Nr.: 1121/2015
Direktion Gesundheits- und Fürsorgedirektion
Unser Zeichen 2015.GEF.1342 / RA hr
Ihr Zeichen
Klassifizierung Nicht klassifiziert



**Vernehmlassung des Bundes: Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 (AFZFG).
Stellungnahme des Kantons Bern**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

1 Grundsätzliches

Grundsätzlich begrüsst es der Regierungsrat, dass eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden soll, die es ermöglicht, das den Betroffenen zugefügte Unrecht und Leid anzuerkennen und teilweise wiedergutzumachen. Insbesondere unterstützt er auch die Absicht, einen Solidaritätsbeitrag an die betroffenen Personen zu leisten.

Als problematisch wird hingegen erachtet, dass im Gesetzesentwurf ein spezifischer neuer Opferbegriff geschaffen wird, der sich vom Opferbegriff des Opferhilfegesetzes¹ unterscheidet, aber dennoch Querbezüge zu diesem Gesetz aufweist. Der Regierungsrat beantragt daher, entweder eine andere Terminologie zu wählen (z.B. "Betroffene mit Anspruch auf einen Solidaritätsbeitrag" im Unterschied zu den übrigen Betroffenen) oder im Gesetz und im erläuternden Bericht klar auseinanderzuhalten, welcher Opferbegriff jeweils gemeint ist.

¹ Bundesgesetz vom 23. März 2007 über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz, OHG; SR 312.5)

2 Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

2.1 Art. 2

Im Erläuternden Bericht ist vermerkt, dass auch nach dem Stichdatum 1981 in der Praxis vereinzelt noch fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen stattgefunden hätten oder vollzogen worden seien, die unzulässig gewesen seien. Die zuständige Behörde solle deshalb über den nötigen Ermessensspielraum verfügen, um allenfalls solchen Fällen angemessen Rechnung zu tragen.

Wie das umgesetzt werden soll, ist unklar. Im Gesetz findet sich diesbezüglich keine Bestimmung, aus der hervorgehe, dass das Stichdatum nicht in allen Fällen gelten soll. Aus Gründen der Rechtssicherheit ist sowohl für die Betroffenen als auch für die Behörden notwendig, bereits im Gesetz festzuhalten, dass in bestimmten, klar zu umschreibenden Fällen, auch Unrecht, das nach dem Stichdatum von 1981 geschah, gestützt auf dieses Gesetz Rechtsfolgen bewirken kann. Dies könnte zum Beispiel dann in Frage kommen, wenn Personen bereits vor dem Stichdatum Unrecht zugefügt wurde und die Situation über das Stichdatum hinaus andauerte.

2.2 Art. 2 Bst. d

Gemäss dem Erläuternden Bericht wurde die Definition bewusst in Anlehnung an die Opferhilfe gewählt. Im Gegensatz zur Opferhilfe sollen aber nicht nur unmittelbar beeinträchtigte Personen, sondern auch mittelbar beeinträchtigte unter den Opferbegriff des AFZFG fallen. Der Erläuternde Bericht begründet mit diesem Argument auch, dass im AFZFG der Begriff "verletzt" (statt "beeinträchtigt" wie im OHG) verwendet werde.

Diese Abweichung von der Terminologie des OHG ist nicht schlüssig. Sowohl verletzte als auch beeinträchtigte Personen können mittelbar oder unmittelbar Betroffene sein. Deshalb ist nicht klar, weshalb im AFZFG nicht der im OHG enthaltene Begriff "beeinträchtigt" verwendet werden kann.

2.3 Art. 5 Abs. 1

Die Frist zur Einreichung eines Gesuches ist auf sechs Monate begrenzt.

Gesuchstellende Personen müssen jedoch die für die Gesuchseinreichung notwendigen Unterlagen oft zuerst beschaffen. Wenn es zu zahlreichen Gesuchen kommt, werden die mit Akteneinsichtsgesuchen befassten Stellen nicht innert sechs Monaten alle Anfragen beantworten können. Damit den Betroffenen trotzdem für die Stellung der Gesuche genügend Zeit bleibt, wird beantragt, die Frist generell auf zwei Jahre zu verlängern und nicht nur im Ausnahmefall, wenn entschuld bare Gründe nachgewiesen werden. Ausserdem beantragen wir, Artikel 5 Absatz 3 des Entwurfs zum AFZFG durch einen zweiten Satz wie folgt zu ergänzen: «Die zuständigen Stellen sind rechtzeitig vor Ablauf der Gesuchsfrist zu kontaktieren.» Ein solcher Appell ist notwendig, da eine rechtzeitige Dokumentation der betroffenen Personen nur möglich sein wird, wenn die kantonalen Archive und Anlaufstellen frühzeitig, d.h. in der Regel mindestens sechs Monate vor Ablauf der Gesuchsfrist, kontaktiert werden.

2.4 Art. 5 Abs. 3

Betroffene können zur Vorbereitung und Einreichung ihres Gesuchs die Unterstützung der kantonalen Staatsarchive und Anlaufstellen in Anspruch nehmen. Gemäss dem Erläuternden

Bericht steht es den Betroffenen dabei frei, welche Anlaufstelle sie aufsuchen möchten. Dies könne jene des Wohnkantons, aber auch jene des Kantons, in dem die fürsorgerische Zwangsmassnahme oder Fremdplatzierung vollzogen worden ist oder gar jene eines Drittkantons sein.

Diese Wahlfreiheit der Betroffenen darf nicht zur finanziellen Benachteiligung einzelner Kantone führen. Daher wird beantragt, eine Regelung zur Kostenverteilung einzuführen, welche sich an Artikel 18 OHG orientiert. Damit kann verhindert werden, dass einzelne (in der Regel grössere) Kantone mehr Leistungen erbringen müssen, weil sie aufgrund der grösseren Nachfrage auch ein professionelleres Angebot zur Verfügung stellen können.

2.5 Art. 9

Im Gesetzesentwurf ist betreffend die Finanzierung der Solidaritätsbeiträge vorgesehen, dass sich neben dem Bund in erster Linie die Kantone mit freiwilligen Zuwendungen beteiligen. Im erläuternden Bericht wird diese Beteiligung der Kantone auf etwa einen Drittel des Gesamtbeitrags von 300 Millionen Franken beziffert. Somit hätten sich die Kantone mit 100 Millionen Franken zu beteiligen.

Der Regierungsrat begrüsst, dass die Finanzierungspflicht der Kantone nicht zwingend, sondern freiwillig erfolgt, zumal bisher zwischen Bund und Kantonen keine verbindlichen Gespräche über Finanzierungsmodalitäten und auch keine Meinungsbildung dazu stattgefunden haben.

2.6 Art. 11

Für die Definition der "Angehörigen" verweist der Erläuternde Bericht auf Artikel 1 Absatz 2 OHG. Es ist zu prüfen, ob dieser Verweis nicht ins Gesetz aufgenommen werden sollte, insbesondere wenn an einem gegenüber dem OHG separatem Opferbegriff festgehalten wird.

2.7 Art. 12

In geeigneter Form sollte festgehalten werden, dass die Staatsarchive auch die Gemeinden bei der Erfüllung der Aufgaben nach dem AFZFG unterstützen.

2.8 Art. 14

2.8.1 Allgemein

Auf Initiative der kantonalen Sozialhilfedirektorenkonferenz haben die Kantone bereits im Jahr 2013 Anlaufstellen für die Betroffenen von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen errichtet. Die in Artikel 14 vorgesehene Aufgabe der Anlaufstellen würde somit keine Schaffung von neuen Anlaufstellen durch die Kantone nach sich ziehen, sondern stellt eine Rechtsgrundlage für die Weiterführung der bereits bestehenden Aufgabe dar.

Der Regierungsrat begrüsst die Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Weiterführung der Aufgabe der bereits bestehenden kantonalen Anlaufstellen für die Betroffenen. Damit können das seit 2013 bei den Anlaufstellen aufgebaute spezifische Wissen wie auch die bereits etablierten Kontakte der Anlaufstellen untereinander und auch zu den Archiven weiter genutzt und die Betroffenen weiterhin bestmöglich unterstützt werden.

2.8.2 Ressourcen

Die Beratung und Unterstützung der Betroffenen bedeuten bereits jetzt einen grossen Ressourcenaufwand für die kantonalen Anlaufstellen: nebst der Beratung erweist sich insbesondere die Unterstützung bei der Aktensuche und -einsicht bei den Archiven als sehr zeitintensiv. Aufgrund des hohen Alters und der eingeschränkten Mobilität der Betroffenen sind zudem teilweise sogar zeitaufwändige Hausbesuche nötig.

Da vorgesehen ist, dass die kantonalen Anlaufstellen die Betroffenen bei der Einreichung der Gesuche an den Solidaritätsfonds unterstützen sollen, ist aufgrund der geschätzten Zahlen mit einem beträchtlichen zusätzlichen Ressourcenaufwand bei den Anlaufstellen zu rechnen.

2.8.3 Umsetzungsfragen

Was die vorgesehene Umsetzung des Gesetzes durch die Anlaufstellen betrifft, sind noch verschiedene Fragen offen und müssten durch den Bund noch geklärt respektive präzisiert und erläutert werden. Gemäss Informationen der SODK hat der Bund bereits zugesichert, im Rahmen der Auswertung des Vernehmlassungsverfahrens weitere umsetzungstechnischen Fragen und Rückmeldungen an einem Treffen der kantonalen Anlaufstellen im Herbst 2015 zu diskutieren.

Bei folgenden Themenbereichen besteht im Gesetzesentwurf noch Klärungs- und Präzisionsbedarf:

- Geltungsbereich des Gesetzes: Eine kohärentere Abgrenzung und Präzisierung des Geltungsbereichs des Gesetzes insbesondere zwischen den beiden Kategorien „Opfer“ und „Betroffene“ ist nötig (Wer hat Anrecht auf welche Leistungen?). In diesem Zusammenhang wird auf die Problematik des neuen Opferbegriffes verwiesen (vgl. Ziffer 2.8.4)
- Abgrenzung zum OHG: Für die anwendenden Stellen wäre eine präzisere Abgrenzung zwischen dem neuen Gesetz und dem OHG hilfreich. In welchen Punkten steht das Gesetz in Analogie zum OHG und in welchen Fällen weist es Unterschiede auf? (z.B. Opferqualität von Angehörigen oder Zeugen).
- Interkantonale Fälle: Erläuterungen zur Handhabung von interkantonalen Fällen und insbesondere der Rechnungsstellung für interkantonale Fälle (sowie der dafür benötigten statistischen Daten) wären hilfreich.
- Koordination der Prüfung der Opferqualität: Auf welche Weise wird die Koordination der Prüfung der Opferqualität zwischen der kantonalen Opferhilfestellen (für Soforthilfe und längerfristige Hilfe) und der für den Solidaritätsbeitrag zuständigen Behörde sichergestellt?

2.8.4 Problematik des neuen Opferbegriffes

Gerade bei diesem Artikel zeigt sich, dass es unglücklich ist, im AFZFG einen neuen Opferbegriff zu schaffen:

Die Anlaufstellen sollen den "Opfern Soforthilfe sowie längerfristige Hilfe im Sinne von Artikel 2 Buchstaben a und b des Opferhilfegesetzes vom 23. März 2007" anbieten. Wenn damit gemeint ist, dass die Anlaufstellen Opfern im Sinne des OHG Soforthilfe und längerfristige Hilfe leisten, ist diese Bestimmung überflüssig, denn dies ist schon im OHG geregelt und könnte damit gestrichen werden. Sollte damit aber gemeint sein, dass auch Personen, die zwar den

Opferbegriff des AFZFG, nicht jedoch gleichzeitig jenen des OHG erfüllen, Soforthilfe und längerfristige Hilfe erhalten sollen, würde damit das Recht auf Soforthilfe und längerfristige Hilfe unter anderem auf Personen ausgedehnt, die von wirtschaftlicher Ausbeutung, gezielter Behinderung der persönlichen Entwicklung und Entfaltung sowie sozialer Stigmatisierung betroffen sind, ohne dass - wie sonst im Opferhilferecht - diese Personen von einer opferhilfe-rechtlichen Straftat betroffen sein müssten. Eine solche Ausdehnung des Geltungsbereichs des OHG lehnen wir ab.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass schon die seit 2013 bereits bestehenden Anlaufstellen klar unterscheiden zwischen der Beratung von Betroffenen und der Gewährung beziehungsweise Vermittlung von Soforthilfe und längerfristiger Hilfe an Personen, die gleichzeitig Opfer im Sinne des OHG sind.

Der Regierungsrat beantragt daher, Artikel 14 wie folgt umzuformulieren:

„Die Kantone betreiben Anlaufstellen für die betroffenen Personen, welche diese beraten und sie bei der Vorbereitung und Einreichung ihrer Gesuche um Gewährung des Solidaritätsbeitrages unterstützen.“

Im Erläuternden Bericht ist klar festzuhalten, dass sich die Beratung der Betroffenen (im Gesetz "von fürsorglichen Zwangsmassnahmen oder Fremdplatzierungen betroffene Personen") auf Beratungen im Hinblick auf eine mögliche Verletzung (besser "Beeinträchtigung") ihrer körperlichen, psychischen oder sexuellen Unversehrtheit bezieht. Falls Betroffene ohne solche Beeinträchtigungen einen Beratungsbedarf haben, ist er nicht durch die Beratungsstellen zu erbringen. Dies ist beispielsweise dann von Bedeutung, wenn solche Personen weitergehende Hilfe zur Erlangung von Akteneinsicht wünschen.

2.9 Art. 15

Die wissenschaftliche Aufarbeitung der Thematik wird unterstützt. Im Sinne der Nutzung bestehender Strukturen wird eine Aufarbeitung im Rahmen eines Programms des Nationalfonds (NFP) begrüsst.

2.10 Art. 16

Artikel 16 sieht vor, dass die Kantone für ein Denkmal und andere Zeichen der Erinnerung zu sorgen haben. Der Regierungsrat schlägt vor, dass Bund und Kantone gemeinsam für ein Denkmal und andere Zeichen der Erinnerung zu sorgen haben.

Der Regierungsrat dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen.

Freundliche Grüsse

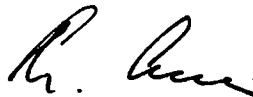
Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident



Hans-Jürg Käser

Der Staatsschreiber



Christoph Auer

Verteiler

- Finanzdirektion
- Staatskanzlei

Glarus, 29. September 2015
Unsere Ref: 2015-202

Vernehmlassung i. S. Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 (AFZFG)

Hochgeachtete Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 24. Juni 2015 wurde der Regierungsrat des Kantons Glarus zur Stellungnahme zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 eingeladen. Für die Möglichkeit zur Stellungnahme bedanken wir uns und nehmen gerne die Gelegenheit wahr, uns wie folgt zum Entwurf des Bundesrates vernehmen zu lassen:

1. Der Kanton Glarus stimmt der Zielsetzung des Gesetzesentwurfes zu und begrüsst die Stossrichtung der Vorlage. Das Gesetz ist aus Sicht des Kantons Glarus ein Beitrag zur Anerkennung erlittenen Unrechts und zur moralischen Wiedergutmachung. Wir erachten es als richtig, dass der Bund das schwere Unrecht anerkennt, das den Opfern von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen in der Schweiz zugefügt wurde. Der Regierungsrat des Kantons Glarus hat gegenüber den Betroffenen von administrativ versorgten Menschen bereits im Februar 2014 sein Bedauern zum Ausdruck gebracht und das erlittene Unrecht anerkannt.
2. Der Kanton Glarus steht dem Solidaritätsbeitrag im Grundsatz kritisch gegenüber, weil ein solcher mit erheblichen Abgrenzungsschwierigkeiten und weiteren Ungleichbehandlungen verbunden ist. Nachvollziehbar ist für den Kanton Glarus, dass der Bundesrat der Wiedergutmachungsinitiative einen praktikablen Gegenvorschlag gegenüberstellen will, ist doch die Initiative bei der Volksabstimmung als chancenreich einzustufen. Den hierfür vorgesehenen Zahlungsrahmen im Umfang von 300 Millionen Franken erachtet der Kanton Glarus als hoch, begrüsst es jedoch, dass einmalige Leistungen erbracht und keine Daueraufgabe geschaffen werden sollen. Wesentlich ist für den Kanton Glarus die Freiwilligkeit der Zuwendungen der Kantone. Die Finanzierung ist jedoch Sache des Bundes, der Kanton leistet keinen freiwilligen Beitrag.
3. Weil sich die Arbeit der kantonalen Anlaufstellen bewährt hat, schlägt der Gesetzesentwurf eine Weiterführung der Beratung durch die Anlaufstellen vor. Ausserdem sollen sie auch die Möglichkeit erhalten, Betroffenen bei Bedarf Soforthilfe sowie längerfristige Hilfe im Sinne von Artikel 2 Buchstaben a und b des Opferhilfegesetzes zu leisten. Alle Kantone haben von sich aus gut funktionierende Anlaufstellen geschaffen

und deren Aufgaben definiert. Von daher besteht aus Sicht des Kantons Glarus keinerlei Handlungsbedarf auf Bundesebene. Vielmehr sieht der Kanton Glarus bei einer Verankerung der Anlaufstelle im AFZFG die Gefahr, dass damit eine Daueraufgabe eingeführt wird, welche sich zu einem späteren Zeitpunkt als nicht mehr notwendig erweisen kann. Zudem werden mit dem Verweis auf die Soforthilfe sowie die längerfristige Hilfe gemäss Opferhilfegesetz Ansprüche geschaffen, welche nicht generell festzulegen, sondern im Einzelfall durch kantonale Stellen vor Ort zu beurteilen sind. Der Kanton Glarus möchte deshalb auf Artikel 14 des Entwurfs zum AFZFG verzichten.

4. Der Gesetzesentwurf sieht in Artikel 16 vor, dass die Kantone für die Errichtung eines Denkmals und für die Schaffung anderer Zeichen der Erinnerung sorgen. Für den Kanton Glarus ist nachvollziehbar, dass mit sichtbaren Zeichen an das zugefügte Unrecht erinnert werden soll. Hingegen ist es nach dem Grundsatz der Subsidiarität den Kantonen zu überlassen, in welcher Form dies zu erfolgen hat (auch die Wiedergutmachungsinitiative fordert nicht explizit Denkmäler). Von daher ist nach Auffassung des Kantons Glarus auf Artikel 16 zu verzichten. Eine Kann-Formulierung würde es zumindest den Kantonen überlassen, ob sie mit einem Denkmal oder anderen Zeichen das Leid der Betroffenen würdigen wollen. Auch diese Alternative zieht der Kanton Glarus der vorgeschlagenen Formulierung vor.
5. Die im Entwurf vorgesehenen Akteneinsichtsrechte und Archivierungsregelungen werden auf kantonaler Ebene einen personellen Aufwand zur Folge haben, welcher sich heute nicht mit genügender Bestimmtheit quantifizieren lässt. Dieser Mehraufwand ist jedoch in Kauf zu nehmen, damit eine seriöse historische Aufarbeitung der administrativen Versorgungen erfolgen kann und Betroffene einen einfachen und kostenlosen Zugang zu den betreffenden Akten haben.

Wir bedanken uns nochmals für die Möglichkeit zur Stellungnahme und für die Berücksichtigung unserer Überlegungen.

Freundliche Grüsse

Für den Regierungsrat



Röbi Marti
Landammann



Hansjörg Dürst
Ratsschreiber

per E-Mail an: cornelia.perler@bj.admin.ch

versandt am: **30. Sep. 2015**



Sitzung vom

22. September 2015

Mitgeteilt den

22. September 2015

Protokoll Nr.

818

An das
Bundesamt für Justiz
Sekretariat ÖFFR
Bundesrain 20
3003 Bern

E-Mail: cornelia.perler@bj.admin.ch

**Entwurf eines Bundesgesetzes über die Aufarbeitung der fürsorgerischen
Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981
Vernehmlassung**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 24. Juni 2015 haben Sie uns zur Vernehmlassung zum vorerwähnten Gesetz eingeladen. Für diese Möglichkeit zur Stellungnahme bedanken wir uns. Gerne machen wir fristgerecht wie folgt davon Gebrauch:

I. Allgemeine Hinweise

Der vorliegende Vorschlag des Bundesrates für ein Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen stellt die politische Umsetzung einer im Bericht des Runden Tisches vorgeschlagenen Massnahme dar. Er anerkennt das Unrecht, das den Opfern von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 zugefügt worden ist und sieht vor, den Opfern als Zeichen der Anerkennung des Unrechts einen Solidaritätsbeitrag auszurichten. Ebenso sollen die Thematik wissenschaftlich aufgearbeitet und

die Opfer bei der Aufarbeitung ihrer Geschichte unterstützt werden. Die Regierung unterstützt grundsätzlich die Stossrichtung dieser Vorlage.

Der Kanton Graubünden hat sich bisher an den Aktivitäten der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) beteiligt. Er hat die Opferhilfe-Beratungsstelle und das Staatsarchiv als kantonale Anlaufstelle für Betroffene bezeichnet. An die Schaffung des Soforthilfefonds hat er einen Beitrag geleistet. Zurzeit läuft zudem ein Forschungsprojekt, das Grundlagen zur Beurteilung der fürsorglichen Zwangsmassnahmen in Graubünden aufarbeitet.

Gemäss erläuterndem Bericht rechnet der Bund mit einem personellen Mehraufwand und erwartet, dass auch bei den Kantonen "ein erheblicher administrativer, organisatorischer und finanzieller Mehraufwand [...] vor allem der Anlaufstellen" entstehen wird. Ausserdem wird von den Kantonen eine freiwillige Mitfinanzierung der Solidaritätsbeiträge mit einer Beteiligung von etwa 100 Millionen Franken erwartet. Da fraglich ist, ob die entsprechenden Ressourcen im erforderlichen Umfang bereitgestellt werden können, sind insbesondere hinsichtlich der Bearbeitungsdauer bzw. der Einreichung der Gesuche Vorbehalte anzubringen.

II. Zu einzelnen Artikeln

2. Abschnitt: Solidaritätsbeitrag

Zu Artikel 5 Absatz 1 Gesuche

Für die Einreichung der Gesuche ist im Gesetzesentwurf eine Frist von sechs Monaten vorgesehen, gleichzeitig wird mit ca. 12 000 bis 15 000 Gesuchen gerechnet. Eine so kurze Frist würde für die Anlaufstellen kurzfristig einen sehr hohen zusätzlichen Personalaufwand bedeuten, was nicht ohne Qualitätseinbussen bei der Beratungsarbeit umsetzbar wäre. Neben den Anlaufstellen ist auch bei den kantonalen Archiven mit einem personellen Mehraufwand zu rechnen, wenn die geschätzten 12 000 bis 15 000 Opfer die für ihre Gesuche benötigten Akten einsehen bzw. kopieren wollen. Auch aus diesem Grund scheint die Frist von sechs Monaten nicht realistisch. Wir beantragen, eine Frist von mindestens zwei Jahren für die Einreichung der Gesuche vorzusehen.

Zu Artikel 5 Absatz 2

Artikel 5 Absatz 2 sieht vor, dass ein Opfer seinem Gesuch um Gewährung eines Solidaritätsbeitrags "alle verfügbaren Akten" beilegen muss, um seine Opfereigenschaft zu belegen. Dies geht zu weit. Aufgrund dieser Voraussetzung müssten je nach Fall umfangreiche Unterlagen beigebracht werden, die für den Nachweis der Opfereigenschaft nicht nötig wären. Institutionen, in deren Hoheit sich die Unterlagen befinden, müssten wohl in vielen Fällen in aufwendiger Einzelarbeit (beispielsweise unter Abdeckung benachbarter Einträge in Dokumenten etc.) umfassende Dossiers zusammenstellen. Angesichts beschränkter personeller Ressourcen würde darunter die Zielsetzung leiden, möglichst vielen Betroffenen möglichst speditiv und gut zur Seite zu stehen.

Wir schlagen folgende Anpassung vor:

² [...] *Dazu legt sie dem Gesuch **diejenigen** Akten sowie weitere Unterlagen bei, die geeignet sind, ihre Opfereigenschaft zu belegen.*

Diese Formulierung entspricht der Intention, wie sie im erläuternden Bericht (Seite 14) dargelegt ist. Sie entlastet sowohl Gesuchsteller/innen als auch Archive wesentlich. Diesen ist ohne weiteres zuzutrauen, in Zusammenarbeit mit einem Opfer in den noch vorhandenen Unterlagen die Kernakten zu bestimmen und diese für die Gesuchstellung aufzubereiten. Kein Archiv wird ein Interesse haben, Dossiers wenig umfassend zusammenzustellen und die Rückweisung eines Gesuchs wegen unvollständiger Beilagen zu riskieren.

Zu Artikel 5 Absatz 3 und weitere Bestimmungen

Die Kantone kennen verschiedene Bezeichnungen für ihre Archive. Als Sammelbegriff bietet sich der Terminus "kantonale Archive" an, der im Übrigen in der französischen Fassung der Vorlage bereits verwendet wird ("archives cantonales"). Damit ist auch eine Verwechslung mit dem nationalen Archiv bzw. mit den Gemeindearchiven weitgehend ausgeschlossen. Wir beantragen daher, die Bezeichnung "kantonale Staatsarchive" zu ersetzen durch die Bezeichnung "**kantonale Archive**".

Zu Artikel 9 Zahlungsrahmen und Finanzierung

Betreffend Finanzierung der Solidaritätsbeiträge ist im Gesetzesentwurf vorgesehen, dass sich neben dem Bund in erster Linie die Kantone mit freiwilligen Zuwendungen beteiligen. Im erläuternden Bericht wird diese Beteiligung der Kantone auf etwa einen Drittel des Gesamtbeitrags von 300 Millionen Franken beziffert, d.h. die Kantone hätten sich mit 100 Millionen Franken zu beteiligen.

Allerdings sind im vorliegenden Bericht keine Informationen bezüglich eines möglichen Verteilschlüssels zwischen dem Bund und den Kantonen bzw. unter den Kantonen enthalten. Ebenso ist unklar, welche Folgen es hätte, falls sich Kantone an der Mitfinanzierung nicht beteiligen würden. Auch stellt sich grundsätzlich die Frage, ob in den Kantonen überhaupt gesetzliche Grundlagen zur Mitfinanzierung bestehen. Der Bund soll daher die gesamte Finanzierung der Entschädigungen übernehmen.

3. Abschnitt: Archivierung und Akteneinsicht

Zu Artikel 10 Absatz 3 [neu]

Statt den Begriff "Schutzfristen" in Artikel 11 Absatz 3 erstmals zu nennen (und damit vorauszusetzen, dass alle Institutionen ohnehin mit geeigneten Schutzfristen arbeiten) schlagen wir vor, in einem neuen Absatz 3 von Artikel 10 den Begriff der Schutzfristen folgendermassen einzuführen:

³ *Den berechtigten Interessen der Betroffenen und der Forschung wird durch die Festlegung von Schutzfristen für personenbezogene Akten Rechnung getragen.*

Die Verschiebung der Bestimmung rechtfertigt sich auch deshalb, weil die Vergabe von Schutzfristen im Rahmen der Archivierung geleistet wird und nicht während der Behandlung eines Einsichtsgesuchs.

Demzufolge ergeben sich folgende Verschiebungen:

Artikel 10 Absatz 3 wird zu Artikel 10 Absatz 4.

Artikel 11 Absatz 3 entfällt.

Artikel 11 Absatz 4 wird zu Artikel 11 Absatz 3.

Artikel 11 Absatz 5 wird zu Artikel 11 Absatz 4.

Zu Artikel 11 Absatz 5

In Artikel 11 Absatz 5 wird die Praxis, die sich in Bezug auf strittige Inhalte von Akten in schweizerischen öffentlichen Archiven in den letzten Jahren etabliert hat und die in verschiedenen Archivgesetzen auch schon konkret formuliert wurde, weitgehend abgebildet (Recht auf Anbringung eines Bestreitungsvermerks und auf Beifügung einer Gegendarstellung).

Einzelne Betroffene von Zwangsmassnahmen fordern, dass ihnen die sie betreffenden Unterlagen ausgehändigt werden. Für die Archive ist es nicht ganz einfach, diesem aus der Sicht eines Opfers verständlichen Anspruch das geltende Recht bzw. die überwiegenden Interessen entgegenzuhalten. Zwar würde allein die Tatsache, dass die Akten öffentlicher Organe unveräusserliches Eigentum des entsprechenden Kantons bzw. der entsprechenden Gemeinde sind, zur Verweigerung einer Forderung nach Herausgabe genügen. Oder es liesse sich argumentieren, dass ein Verwaltungsvorgang nicht "ungeschehen" gemacht werden kann durch die Extradition eines Dossiers aus einem Archiv: Zu oft – bzw. praktisch immer – sind andernorts identische, komplementäre oder andere Datenspuren vorhanden, die den Vorgang genauso belegen (Briefkopien, Antwortschreiben, Listen etc.). Es wäre sachgerechter und wesentlich klarer, wenn ein entsprechender Passus ins vorliegende Gesetz aufgenommen würde.

Wir schlagen deshalb folgende Ergänzung vor:

⁵ [...] Es besteht kein Anspruch auf Berichtigung, Vernichtung oder Herausgabe von Akten.

4. Abschnitt: Beratung und Unterstützung durch kantonale Anlaufstellen

Zu Artikel 14

Allgemein

Alle Kantone haben – aufgrund einer Empfehlung des Vorstands der SODK vom 26. Februar 2013 – Anlaufstellen für die Opfer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen eingerichtet. In Graubünden erfüllt die Opferhilfe-

Beratungsstelle diese Aufgabe. Die in Artikel 14 vorgesehene Aufgabe der Anlaufstellen würde somit keine Schaffung von neuen Anlaufstellen durch die Kantone nach sich ziehen, sondern stellt eine Rechtsgrundlage für die Weiterführung dieser bereits bestehenden Aufgabe dar.

Die Regierung begrüsst die Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Weiterführung der Aufgabe der bereits bestehenden kantonalen Anlaufstellen für die Opfer fürsorglicher Zwangsmassnahmen. Die bereits etablierten Kontakte der Anlaufstellen untereinander zu den Archiven etc. sollen weiter genutzt und die Opfer weiterhin bestmöglich unterstützt werden.

Zu Artikel 16

Der Gesetzesentwurf sieht als eine der Massnahmen gegen das Vergessen die Errichtung eines Denkmals und die Schaffung anderer Zeichen der Erinnerung an öffentlich zugänglichen Orten durch die Kantone vor. Aus Artikel 16 geht eine diesbezügliche Verpflichtung der Kantone hervor. Eine solche geht unseres Erachtens angesichts der unterschiedlichen Betroffenheit der Kantone zu weit. Im Sinne einer Gleichbehandlung anderer Opfer beantragen wir, eine Kann-Formulierung zu wählen oder allenfalls gänzlich auf eine Regelung zu verzichten. Die freiwillige Errichtung von Denkmälern und die Schaffung anderer Zeichen der Erinnerung bleibt den Kantonen unbenommen.

Zu Artikel 19 Absatz 2

Der vorliegende Gesetzesentwurf regelt explizit nur die Aufarbeitung der Folgen von fürsorglichen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen, die vor 1981 erfolgten. Im erläuternden Bericht jedoch wird der Behörde ein "nötiger Ermessensspielraum" (Seiten 10/24) zugesprochen in der Beurteilung von Fällen, die nach 1981 stattfanden.

Wir schlagen vor, eine detailliertere Erläuterung und **Präzisierung des Ermessensspielraums**, beispielsweise mit genauen Kriterien, **in den Ausführungsbestimmungen** gemäss Artikel 19 aufzuführen.

Für die Möglichkeit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen bedanken wir uns bestens.



Namens der Regierung

Der Präsident:

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Martin Jäger', with a large, sweeping flourish at the end.

Martin Jäger

Der Kanzleidirektor:

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'C. Riesen', with a horizontal line above the first few letters.

Dr. C. Riesen

Gesundheits- und Sozialdepartement

Bahnhofstrasse 15
Postfach 3768
6002 Luzern
Telefon 041 228 60 84
Telefax 041 228 60 97
gesundheit.soziales@lu.ch
www.lu.ch

Bundesamt für Justiz
Sekretariat ÖFFR
Bundesrain 20
3003 Bern

Luzern, 22. September 2015

Protokoll-Nr.: 1113

**Entwurf eines Bundesgesetzes über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierung vor 1981:
Stellungnahme der Regierung des Kantons Luzern**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 24. Juni 2015 sind die Kantonsregierungen eingeladen worden, sich bis Ende September 2015 zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 (Entwurf-AFZFG) zu äussern. Dieser Entwurf soll als indirekter Gegenvorschlag zur Wiedergutmachungsinitiative dienen.

Im Namen und Auftrag des Regierungsrats lasse ich Ihnen gerne die folgende Stellungnahme zukommen.

1. Grundsätzliches

Im vorliegenden Entwurf zum AFZFG erkennen wir die politische Umsetzung einer im Bericht des Runden Tisches vorgeschlagenen Massnahme (vgl. Bericht und Massnahmenvorschläge des Runden Tisches für die Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 vom 1. Juli 2014).

Zwar hat der Regierungsrat in seiner Stellungnahme vom 1. Februar 2013, Protokoll-Nr. 126, zur Parlamentarischen Initiative über die Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen (Curia Vista 11.431) bezweifelt, ob der Erlass eines Bundesgesetzes ein geeignetes Mittel sei, mit dem angesprochenen Unrecht in angemessener Weise umzugehen. In der Zwischenzeit ist allerdings die Wiedergutmachungsinitiative zu Stande gekommen, die sogar eine Regelung in der Bundesverfassung anstrebt. Angesichts dieser neuen Ausgangslage scheint uns der Weg, als indirekten Gegenvorschlag ein neues Bundesgesetz vorzuschlagen, grundsätzlich richtig. Allerdings muss dieses Gesetz für die Kantone finanziell tragbar sein, sachgerechte Lösungen beinhalten und sich in die bestehende Rechtsordnung einfügen.

Die in die Vernehmlassung gegebene Vorlage knüpft an die Opferqualität an und schafft damit einen Bezug zum Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz,

OHG; SR 312.5). Dabei soll nach dem Entwurf-AFZFG der Opferbegriff weiter sein als derjenige des Opferhilfegesetzes. Damit ist im Interesse der Adressaten des AFZFG und der rechtsanwendenden Behörden das Verhältnis zwischen diesen beiden Gesetzen unmissverständlich zu klären. Unseres Erachtens ist dies - wie nachfolgend zu zeigen sein wird - nicht der Fall.

Weiter bringt das neue AFZFG den Kantonen nicht nur mehr Verwaltungsaufwand, sondern verpflichtet sie in Artikel 14 Absatz 1 auch zu Leistungen - insbesondere zu Geldzahlungen - die sie bisher nicht erbringen müssen. Wir erwarten, dass die daraus entstehenden Kosten durch den Bund beziffert werden, dass sie sich in Grenzen halten und dass sich der Bund insbesondere an den Kosten für Soforthilfe und längerfristige Hilfe beteiligt. Bevor in dieser Frage keine Klarheit herrscht, können wir uns mit den in die Vernehmlassung gegebenen Lösungen nicht einverstanden erklären.

Klarheit in der Kostenfrage ist umso wichtiger, als von den Kantonen auch erwartet wird, dass sie sich freiwillig mit 100 Millionen Franken an der Finanzierung der Solidaritätsbeiträge beteiligen. Auch wenn es sich dabei um einen freiwilligen Beitrag handelt, entsteht mit diesem Vorschlag doch ein gewisser politischer Druck. Im Kapitel mit den Bemerkungen zu den einzelnen Gesetzesartikeln kommen wir nochmals darauf zurück.

Schliesslich sehen wir auch bei den interkantonalen Fällen einen grundsätzlichen Mangel. Es fehlen Aussagen zur Handhabung solcher Sachverhalte; insbesondere zur Kostentragung respektive Rechnungsstellung.

Wir beantragen, dass diese allgemeinen Ausführungen bei der Überarbeitung der Vorlage berücksichtigt werden und dass die Vorlage die erforderlichen Ergänzungen und Präzisierungen erfährt.

2. Bemerkungen zu einzelnen Gesetzesartikeln:

ad Artikel 4:

In Artikel 2 Unterabsatz d Entwurf-AFZFG wird der Opferbegriff definiert. Er umfasst nicht nur, aber auch Opfer im Sinn von Artikel 1 Absatz 1 OHG. Der Solidaritätsbeitrag gemäss Artikel 4 Entwurf-AFZFG kann sowohl Schadenersatz wie auch Genugtuung sein. Das Opferhilfegesetz kennt ebenfalls Schadenersatz und Genugtuung (vgl. die Regelungen im 3. Kapitel). Zwar sieht Artikel 25 OHG für beides eine fünfjährige Verwirkungsfrist vor, und das AFZFG soll sich nur auf Unrecht beziehen, das den Opfern von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen in der Schweiz vor 1981 zugefügt worden ist. Allerdings wird auf Seite 10 der Erläuterungen zum Gesetzesentwurf nicht ausgeschlossen, dass es nach heutigem Kenntnisstand denkbar ist, dass auch nach diesem Stichtatum in der Praxis vereinzelt noch fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen stattgefunden haben oder vollzogen worden sind, die unzulässig waren. Die zuständige Behörde soll deshalb über den nötigen Ermessensspielraum verfügen, um allenfalls solchen Fällen angemessen Rechnung zu tragen. Sodann läuft gemäss Artikel 25 OHG die Verwirkungsfrist nach der Straftat oder nach Kenntnis der Straftat. Was unter „nach Kenntnis der Straftat“ genau zu verstehen ist, ist unseres Erachtens unklar. Rein vom Wortlaut her kann dies auch das Wissen beim Opfer sein, dass es eine Straftat war. Damit ist es grundsätzlich denkbar, dass Personen, welche Anspruch auf einen Solidaritätsbeitrag gemäss Artikel 4 Absatz 1 Entwurf-AFZFG haben auch einen Anspruch auf Entschädigung und/oder Genugtuung gemäss Opferhilfegesetz haben. Aufgrund der Tatsache, dass das AFZFG das speziellere und das jüngere Gesetz ist, könnte auch geltend gemacht werden, dass der Solidaritätsbeitrag zusätzlich geschuldet ist. Vor diesem Hintergrund ist das Verhältnis zwischen dem Solidaritätsbeitrag gemäss AFZFG sowie der Entschädigung und Genugtuung gemäss Opferhilfegesetz zu klären. Wir vermissen eine entsprechende Regelung im Vernehmlassungsentwurf.

Wir beantragen deshalb, dass im AFZFG explizit aufgeführt wird, dass mit der Leistung eines Solidaritätsbeitrags Genugtuung und Schadenersatz nach OHG abgegolten sind und kein weiterer Anspruch besteht.

ad Artikel 5 Absatz 2:

Gemäss dieser Bestimmung hat ein potentielles Opfer seinem Gesuch um Gewährung eines Solidaritätsbeitrages "*alle verfügbaren Akten*" beizulegen, um seine Opfereigenschaft zu belegen.

In der Praxis hat sich gezeigt, dass die Akten oftmals Unterlagen enthalten, welche für den erwähnten Zweck gar nicht relevant sind und deshalb gar nicht benötigt werden. Wir schlagen deshalb - analog der Archividirektorenkonferenz - folgende Formulierung vor: "(...) Dazu legt sie dem Gesuch diejenigen Akten sowie weitere Unterlagen bei, die geeignet sind, ihre Opfereigenschaft zu belegen."

ad Artikel 5 Absatz 3:

Der Begriff "*kantonale Staatsarchive*" kommt in der Bundesgesetzgebung nicht vor. Zudem kommt er einem Pleonasmus gleich, da Staatsarchive in der Schweiz immer die Kantonsstufe repräsentieren.

Wir beantragen deshalb "..Unterstützung der kantonalen Staatsarchive und Anlaufstellen.." zu ersetzen durch "..Unterstützung der Staatsarchive und der kantonalen Anlaufstellen.."

ad Artikel 9, Absatz 2

Wir nehmen zur Kenntnis, dass eine finanzielle Beteiligung der Kantone an der Finanzierung der Solidaritätsbeiträge von rund 100 Millionen Franken erwartet wird. Dabei begrüßen wir die gewählte Kann-Formulierung (freiwillige Zuwendungen der Kantone), denn würden die Kantone zur Zahlung verpflichtet, wäre die Finanzierung aus Lotteriegeldern zum Voraus verunmöglicht. Da es sich aber gemäss Entwurf um die Erfüllung einer öffentlich-rechtlichen gesetzlichen Verpflichtung eines Gemeinwesens (Bund) handelt, ist die Verwendung von Lotteriegeldern (zumindest nach unserem kantonalen Recht) a priori ausgeschlossen. Daher beantragen wir, dass in Artikel 9, Absatz 2 Buchstabe b die Kantone explizit ermächtigt werden, die freiwilligen Beiträge durch Lotteriegelder zu finanzieren.

Wir beantragen, dass Artikel 9, Absatz 2 Buchstabe b wie folgt ergänzt wird: "... der Kantone, wozu diese Mittel aus den Lotterierträgen verwenden dürfen;" ; zudem soll in der bundesrätlichen Botschaft zum neuen AFZFG ausgeführt werden, dass es sich nicht um eine öffentlich-rechtliche gesetzliche Verpflichtung im Sinn von Artikel 5, Absatz 2 des Bundesgesetzes betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten (SR 935.51) handelt.

ad Artikel 14:

Gemäss dem Vorschlag in Artikel 14 Absatz 1 Entwurf-AFZFG haben Opfer Anspruch auf Soforthilfe und längerfristige Hilfe im Sinn von Artikel 2 Buchstaben a und b OHG. Artikel 2 Unterabsatz d Entwurf-AFZFG geht von einem weiteren Begriff des Opfers aus als Artikel 1 Absatz 1 OHG. Zum einen wird auf Seite 11 der Erläuterungen in Bezug auf Artikel 2 Unterabsatz d, Ziffern 1 und 2 ausgeführt, dass der Eingriff in die körperliche, psychische oder sexuelle Unversehrtheit nicht nur unmittelbar (am Opfer selber) sondern auch mittelbar (z.B. durch das Miterleben eines Übergriffs an einer anderen Person) erfolgen kann. Zum andern sind die Regelungen von Artikel 2 Unterabsatz d, Ziffern 3-8 keine Straftatbestände. Folglich wird mit der vorgeschlagenen Regelung der persönliche Geltungsbereich des Opferhilfegesetzes ausgeweitet.

Weiter bestehen für Gesuche um Soforthilfe und längerfristige Hilfen gemäss Artikel 14 Absatz 1 Entwurf-AFZFG keine Fristen im Sinn von Artikel 5 Entwurf-AFZFG. Hinzu kommt, dass nach dem Opferhilfegesetz Ansprüche auf Soforthilfe und längerfristige Hilfen weder verjähren noch verirken.

Zu beachten ist auch, dass gemäss Artikel 13 Absatz 2 OHG die Soforthilfe und die längerfristigen Hilfen durch Dritte erbracht werden können. Der Umfang dieser beiden Hilfen ist in Artikel 14 OHG geregelt.

Damit entstehen den Kantonen aus dem vorgeschlagenen Artikel 14 Absatz 1 erhebliche zusätzliche Kosten, die sich zudem nicht auf blosse Umsetzungskosten beschränken. Bereits erwähnt wurde, dass in der Vernehmlassungsvorlage versäumt wurde, diese Kosten zu schätzen.

Wir betrachten es als zu weitgehend, wenn es möglich gemacht werden soll, für Sachverhalte, die über die Bestimmungen des Opferhilfegesetzes hinausgehen, neu neben dem Anspruch auf einen Solidaritätsbeitrag gemäss Artikel 4 Entwurf-AFZFG auch Ansprüche auf Soforthilfe und längerfristige Hilfe geltend machen zu können. Daher lehnen wir es ab, dass Opfern im Sinne des AFZFG Soforthilfe sowie längerfristiger Hilfe im Sinne von Artikel 2 Buchstaben a und b des Opferhilfegesetzes angeboten werden soll. Die Bestimmungen des Opferhilfegesetzes über die Soforthilfe und die längerfristige Hilfe für Opfer gemäss Opferhilfegesetz hingegen sollen unverändert anwendbar bleiben.

Wir beantragen daher, dass in Artikel 14 Absatz 1 der zweite Satz gestrichen wird und dass Artikel 14 Absatz 2 wie folgt geändert wird: "Die Anlaufstellen beraten Betroffene und unterstützen Betroffene sie bei der Vorbereitung und der Einreichung ihrer Gesuche um Gewährung des Solidaritätsbeitrags."

ad Artikel 16:

Nach dieser Bestimmung haben die Kantone für die Errichtung eines Denkmals und für die Schaffung anderer Zeichen der Erinnerung zu sorgen. Dies tangiert die Autonomie der Kantone zu stark. Nach unserer Ansicht soll es den Kantonen frei stehen, ob sie ein Denkmal oder andere Zeichen der Erinnerung schaffen wollen. Eine bindende Gesetzesbestimmung verunmöglicht es den Kantonen auch, für die Erfüllung dieser Aufgabe Mittel aus dem Lotteriefonds einzusetzen. Daher soll für die Kantone keine Pflicht stipuliert werden. Vielmehr soll es ihnen frei gestellt werden, für die Errichtung eines Denkmals oder für die Schaffung anderer Zeichen der Erinnerung zu sorgen. Damit wird es ihnen auch möglich, für die Finanzierung Mittel aus den Lotterieverträgen zu verwenden, wie es in unserem Kanton bereits vorgesehen ist.

Wir beantragen, den Gesetzestext wie folgt zu ändern:

"Die Kantone können für die Errichtung eines Denkmals ~~und~~ oder für die Schaffung anderer Zeichen der Erinnerung sorgen."

Wie in den Massnahmenvorschlägen des Runden Tisches festgehalten, ist es wünschenswert, dass eine Gedenkstätte von gesamtschweizerischer Bedeutung entsteht (vgl. Bericht und Massnahmenvorschläge des Runden Tisches für die Opfer von fürsorglichen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 vom 1. Juli 2014, Buchstabe D, Kapitel 1.3). Wir können uns diesem Vorschlag anschliessen unter der Bedingung, dass dadurch keine öffentlich-rechtliche Verpflichtung entsteht, was es den Kantonen verunmöglichen würde, ihren Beitrag durch Lotteriegelder zu bezahlen.

Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und ersuchen Sie um Berücksichtigung unserer Ausführungen.

Freundliche Grüsse

Guido Graf
Regierungsrat

Kopie (per Mail): cornela.perler@bj.admin.ch



CH-6371 Stans, Dorfplatz 2, Postfach 1246, STK

PER E-MAIL

cornelia.perler@bj.admin.ch

Telefon 041 618 79 02
staatskanzlei@nw.ch
Stans, 22. September 2015

Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981. Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 24. Juni 2015 hat uns die Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements zur Vernehmlassung zu oben genannter Vorlage eingeladen. Wir danken für die Möglichkeit der Mitwirkung und nehmen gerne wie folgt Stellung.

I. Grundsätzliches

Bereits im Jahr 2014 hat der Regierungsrat anerkannt, dass es auch in Nidwalden Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen gibt und sprach in diesem Zusammenhang zugunsten des Soforthilfefonds, welcher bei der Glückskette angesiedelt ist, einen Unterstützungsbeitrag zu.

In diesem Sinne sehen wir den Handlungsbedarf, in dieser Angelegenheit regulatorisch tätig zu werden, und begrüssen den vorgeschlagenen Erlass.

Hinsichtlich der Finanzierung erwarten wir, dass die Kosten vom Bund getragen werden. Insbesondere erachten wir es als unglücklich, dass rund Fr. 100 Mio. durch „freiwillige Zuwendungen“ von Privaten und den Kantonen getragen werden sollen. Mit dieser Formulierung ist letztlich nicht klar, welcher Kanton sich wie viel an die Kosten beteiligen soll. Würden die Kosten nach dem Verteilschlüssel „Anzahl Einwohner“ pro Kanton aufgeteilt (wie bereits beim Soforthilfefonds) wäre dies für den Kanton Nidwalden ca. Fr. 520'000.00. Ein Betrag in dieser Höhe ist für unseren Kanton in der aktuellen Finanzlage bei Weitem nicht tragbar.

In diesem Zusammenhang ist auch zu beachten, dass neben den direkten Kosten insbesondere auch Personalkosten bei den Kantonen entstehen. Insbesondere das Staatsarchiv wird durch zusätzliche Unterstützungen und Recherchen einen Mehraufwand leisten müssen.

II. Zu den einzelnen Bestimmungen

- Art. 5 Abs. 1

Wir begrüssen ausdrücklich, dass die Möglichkeit, ein Gesuch einzureichen, befristet wird. Damit kann sichergestellt, dass die Fälle in einem überblickbaren Zeitrahmen aufgearbeitet werden. Dies ist nicht zuletzt auch für die Ressourcenplanung der Kantone wichtig.

- Art. 5 Abs. 2

Artikel 5 Absatz 2 sieht vor, dass ein Opfer seinem Gesuch um Gewährung eines Solidaritätsbeitrags "alle verfügbaren Akten" beilegen muss, um seine Opfereigenschaft zu belegen. Aus archivischer Sicht ist diese Formulierung viel zu umfassend. Aufgrund ihres Wortlauts kann sie in der Praxis bewirken, dass umfangreiche Aktenkonvolute beigebracht werden, die für den Nachweis der Opfereigenschaft nicht nötig wären. Konkret müssten Staatsarchive oder Gemeindearchive wohl in vielen Fällen dicke Dossiers kopieren, die unter dem Aspekt "Nachweis der Opfereigenschaft" viel Ballast enthalten. Zusätzlicher Aufwand würde entstehen, weil Auszüge aus Büchern, die ein gesuchstellendes Opfer betreffen, unter Abdeckung benachbarter Einträge (Persönlichkeitsschutz) mit kopiert werden müssten. Diese aufwändigen Arbeiten würden die Archive hemmen in ihrem Auftrag, möglichst vielen Betroffenen möglichst speditiv und gut zur Seite zu stehen.

Wir regen daher an, folgende Formulierung zu wählen:

*"[...] Dazu legt sie dem Gesuch **diejenigen** Akten sowie weitere Unterlagen bei, die geeignet sind, ihre Opferbereitschaft zu belegen."*

Diese Formulierung entspricht der Absicht, wie sie im erläuternden Bericht auf S. 14 dargelegt ist, besser als diejenige im Gesetzesentwurf. Und sie entlastet sowohl Gesuchsteller/innen als auch Archive wesentlich. Den Archiven ist ohne weiteres zuzutrauen, dass sie in Zusammenarbeit mit einem Opfer und allenfalls dem Staatsarchiv in den noch vorhandenen Unterlagen die Kernakten bestimmen und diese für die Gesuchstellung aufbereiten. Jedenfalls wird ein Archiv kein Interesse haben daran, den Kern eines Dossiers zu knapp zu bemessen, denn die Rückweisung eines Gesuchs wegen unvollständiger Beilagen würde auf das Archiv selbst zurückfallen.

- Art. 5 Abs. 3 und weitere Bestimmungen

Die Formulierung "kantonale Staatsarchive" ist nicht gebräuchlich. Wir schlagen vor, sie zu ersetzen durch "kantonale Archive".

Die Kantone kennen verschiedene Bezeichnungen für ihre Archive. Die Mehrzahl betreibt ein "Staatsarchiv", mehrere Kantone betreiben ein "Kantonsarchiv", einzelne ein "Landesarchiv". Als Sammelbegriff bietet sich der Terminus "kantonale Archive" an.

- Art. 10 Abs. 3 [neu]

Die Vergabe von Schutzfristen ist in Art. 10, Archivierung, statt in Art. 11, Akteneinsicht, abzuhandeln. Statt den Begriff Schutzfristen in Art. 11 Abs. 3 erstmals zu nennen, schlagen wir vor, in einem neuen Absatz 3 von Art. 10 den Begriff der Schutzfristen folgendermassen einzuführen:

"Den berechtigten Interessen der Betroffenen, der Forschung und Dritter wird durch die Vergabe von Schutzfristen für personenbezogene Akten Rechnung getragen."

Schutzfristen in der Archivierung dienen dem Schutz der berechtigten Interessen der Betroffenen, der Forschung und von Dritten. Im vorliegenden Entwurf werden aber die Interessen Dritter nicht erwähnt. Diese Unterlassung widerspricht dem Sinn und Geist der meisten, wenn nicht aller, kantonalen Datenschutzgesetze. Die Verschiebung der Bestimmung rechtfertigt sich auch deshalb, weil die Vergabe von Schutzfristen im Rahmen der Archivierung geleistet wird, und nicht während der Behandlung eines Einsichtsgesuchs.

- Art. 11 Abs. 5

In Artikel 11 Absatz 5 wird die moderne Praxis, die sich in Bezug auf strittige Inhalte von Akten in schweizerischen öffentlichen Archiven in den letzten Jahren etabliert hat (und die in Nidwalden gesetzlich vorgeschrieben ist), abgebildet (Recht auf Anbringung eines Bestreitungsvermerks und auf Beifügung einer Gegendarstellung).

Zusätzlich hört man hie und da die Forderung einzelner Betroffener von Zwangsmassnahmen, dass ihnen die sie betreffenden Unterlagen ausgehändigt werden. Dieses Anliegen ist meist doppelt motiviert: Einerseits sollen auf diese Weise Angaben aus dem Verkehr gezogen werden, die nach Ansicht des/der Betroffenen unrichtig sind, andererseits will ein/e Betroffene/r auf diese Weise die generelle Hoheit über die ihn/sie selbst betreffenden Daten gewinnen.

Für die Archive ist es nicht einfach, diesem aus der Sicht eines Opfers verständlichen Anspruch das geltende Recht bzw. die überwiegenden Interessen entgegenzuhalten. Es würde die Argumentation der Staatsarchive wesentlich erleichtern, wenn bei einer entsprechenden Forderung auf einen Passus im vorliegenden Gesetz verwiesen werden könnte.

Wir schlagen deshalb vor, folgende Formulierung zu wählen:

*"[...] Es besteht kein Anspruch auf Berichtigung, Vernichtung **oder Herausgabe** von Akten."*

Diese Formulierung entspricht zudem der Absicht, die im erläuternden Bericht auf S. 17 dargelegt ist: Die Akten "müssen vielmehr im Eigentum der Archive bleiben und unzulängliches oder gar unrechtes staatliches Handeln zuhanden der nachfolgenden Generationen dokumentieren."

- Art. 14

Im Zusammenhang mit Artikel 14 möchten wir darauf hinweisen, dass die Bezeichnung, Organisation und Ausstattung der kantonalen Anlaufstelle mit den nötigen Ressourcen eine gewisse Zeit für die Umsetzung in Anspruch nehmen. Wir bitten dies bei der Bestimmung des Inkrafttretens zu berücksichtigen.

Abschliessend danken wir Ihnen, wenn Sie diese Hinweise bei Ihren weiteren Arbeiten berücksichtigen.

Freundliche Grüsse
NAMENS DES REGIERUNGSRATES



Hans Wicki
Landammann




lic. iur. Hugo Murer
Landschreiber



CH-6061 Sarnen, Postfach 1562, Staatskanzlei

A-Post

Bundesamt für Justiz
Sekretariat ÖFFR
Bundesrain 20
3003 Bern

per Mail an:
cornelia.perler@bj.admin.ch

Referenz/Aktenzeichen: OWSTK.2272
Unser Zeichen: so

Sarnen, 23. September 2015

Entwurf eines Bundesgesetzes über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981: Stellungnahme.

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 24. Juni 2015 wurden die Kantonsregierungen eingeladen, zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit und äussern uns zum Entwurf wie folgt:

Allgemein

Der Kanton Obwalden ist mit der vorgeschlagenen Gesetzesvorlage nur teilweise einverstanden. Zwar unterstützen wir die offizielle Anerkennung des Unrechts, das den Opfern von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 zugefügt worden ist. Jedoch lehnen wir den vorgesehenen Solidaritätsbeitrag, der gemeinsam durch den Bund und die Kantone finanziert werden soll, ab. Wir sind der Ansicht, dass mit einer finanziellen pauschalen Abgeltung keine Wiedergutmachung für das erlittene Unrecht bewirkt werden kann. Für unmittelbar oder schwer betroffene Personen wurde bereits im Jahr 2014 ein Soforthilfefonds eingerichtet, aus welchem Opfern von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 in finanzieller Notlage auf Gesuch hin ein Beitrag ausgerichtet wurde.

Soforthilfefonds

Der Regierungsrat hat mit Beschluss vom 26. Mai 2014 (Nr. 499) bereits einen einmaligen Beitrag von Fr. 22 500.– zugunsten des Soforthilfefonds für Betroffene bewilligt. Der Soforthilfefonds diene als Überbrückungshilfe zur Unterstützung in prekären finanziellen Situationen, in denen sich Betroffene aktuell befinden. Sollten nun weitere Beiträge in Form einer pauschalen Entschädigung aus einem Solidaritätsfonds ausgerichtet werden, ist dies klar Aufgabe des Bundes und nicht der Kantone.

Beratung und Unterstützung durch kantonale Anlaufstellen

Die Beratung und Unterstützung der Opfer bedeutet bereits jetzt einen Ressourcenaufwand für die kantonalen Anlaufstellen. Vorgesehen ist, dass die kantonalen Anlaufstellen die Opfer bei der Einreichung der Gesuche an den Solidaritätsfonds unterstützen sollen, was zu weiterem Ressourcenaufwand führt. Zudem müssen die Anlaufstellen, wenn nötig, die finanziellen Leistungen für die Soforthilfe sowie für die längerfristige Hilfe im Sinne von Artikel 2 Buchstaben a und b des Opferhilfegesetzes vom 23. März 2007 übernehmen.

Dies führt zu Mehraufwand und Mehrkosten für die Kantone, an welche der Bund gemäss der Vorlage keine finanzielle Beteiligung vorsieht. Unter diesen Umständen erscheint es angebracht, dass sich die Kantone nicht an der allfälligen Finanzierung eines Solidaritätsbeitrags beteiligen.

Archivierung und Akteneinsicht

Für die konkreten Umsetzungsfragen zur Archivierung verweisen wir auf die Stellungnahme der Schweizerischen Archivdirektorinnen- und Archivdirektorenkonferenz ADK. Den darin vorgeschlagenen Anmerkungen und Änderungsvorschlägen schliessen wir uns an. Dabei möchten wir insbesondere auf folgenden Punkt hinweisen:

Schutzfristen für die Akten

Wir würden es begrüssen, statt den Begriff der „Schutzfristen“ in Art. 11 Abs. 3 erstmals zu nennen, den Begriff vorgängig mit einem neuen Absatz 3 von Art. 10 einzuführen. Denn der Begriff der Schutzfristen wird heute weder bei den kantonalen noch bei den kommunalen Archiven oder Institutionen angewandt. Art. 11 Abs. 3 würde damit entfallen. Wir schlagen folgende Formulierung von Art. 10 Abs. 3 vor:

³ *Den berechtigten Interessen der Betroffenen und der Forschung wird durch die Vergabe von Schutzfristen für personenbezogene Akten Rechnung getragen.*

Wissenschaftliche Aufarbeitung und Öffentlichkeitsarbeit

Der Entwurf sieht vor, dass die Kantone für die Errichtung eines Denkmals oder die Schaffung anderer Zeichen der Erinnerungen sorgen. Diesen Vorschlag lehnen wir ab. Es ist Sache des Bundes oder interessierter Gruppierungen, allfällige Zeichen der Erinnerung zu schaffen. Andernfalls ist es nicht auszuschliessen, dass bei Direktbetroffenen oder Angehörigen Erwartungen geweckt werden, die auf kantonomer Ebene nicht erfüllt werden können.

Wir danken Ihnen, sehr geehrte Frau Bundespräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, für die Kenntnisnahme unserer Rückmeldung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats



Niklaus Bleiker
Landammann



Dr. Stefan Hossli
Landschreiber

Kanton Schaffhausen
Regierungsrat

Beckenstube 7
CH-8200 Schaffhausen
www.sh.ch



Telefon +41 (0)52 632 71 11
Fax +41 (0)52 632 72 00
staatskanzlei@ktsh.ch

Bundesamt für Justiz
Sekretariat ÖFFR

per E-Mail an:
cornelia.perler@bj.admin.ch

Schaffhausen, 22. September 2015

Vernehmlassung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 24. Juni 2015 hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement EJPD die Kantone zu einer Vernehmlassung in oben erwähneter Angelegenheit eingeladen. Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme und lassen uns wie folgt vernehmen:

Im Grundsatz begrüssen wir den Vorentwurf des Bundesgesetzes. Vorbehalte haben wir jedoch namentlich in Bezug auf die Beitragszahlungen der Kantone und die Verpflichtung der Kantone, ein Denkmal zu errichten und andere Zeichen der Erinnerung zu schaffen. Im Einzelnen erlauben wir uns nachfolgende Hinweise bzw. Einwände.

Art. 5 Abs. 1

Die im Gesetzesentwurf vorgesehene Frist von sechs Monaten bei zu erwartenden 12'000 bis 15'000 Gesuchen erscheint kurz. Unsere kantonale Anlaufstelle, welche gemäss Vorlage die Aufgabe hat, die Opfer bei der Einreichung der Gesuche zu unterstützen, könnte durch die kurze Frist einen höheren personellen Ressourcenbedarf haben, welcher sich bei einer doppelt so langen Frist besser glätten würde. Da die Opfer bei den Archiven die Akten einsehen resp. kopieren müssen, könnte es auch dort zu hohen Spitzen innert der knappen Frist kommen.

Art. 5 Abs. 2

Art. 5 Abs. 2 sieht vor, dass ein Opfer seinem Gesuch um Gewährung eines Solidaritätsbeitrags "alle verfügbaren Akten" beilegen muss, um seine Opfereigenschaft zu belegen.

Aus unserer Sicht ist diese Formulierung zu umfassend. Aufgrund ihres Wortlauts kann sie in der Praxis bewirken, dass umfangreiche Konvolute von Unterlagen beigebracht werden, die für den Nachweis der Opfereigenschaft nicht nötig wären. Konkret müssten die Institutionen, in deren Hoheit sich die Unterlagen befinden, wohl in vielen Fällen dicke Dossiers kopieren, die unter dem Aspekt "Nachweis der Opfereigenschaft" viel Ballast enthalten. Und zusätzlicher Aufwand würde entstehen, weil Auszüge aus Büchern, die ein Gesuch stellendes Opfer betreffen, unter Abdeckung benachbarter Einträge mit kopiert werden müssten. Diese aufwendigen Arbeiten würden die Archive in ihrem Auftrag hemmen, möglichst vielen Betroffenen möglichst speditiv zur Seite zu stehen. Die Formulierung "alle verfügbaren Akten" ist anzupassen. Änderungsantrag:

Abs. 2: "[...] Dazu legt sie dem Gesuch diejenigen Akten sowie weitere Unterlagen bei, die geeignet sind, ihre Opfereigenschaft zu belegen."

Diese Formulierung entspricht der Intention, wie sie im erläuternden Bericht, S. 14, dargelegt ist, besser als diejenige im Gesetzesentwurf, und sie entlastet sowohl Gesuchstellende als auch Archive wesentlich.

Art. 5 Abs. 3 und weitere Bestimmungen

Die Kantone kennen verschiedene Bezeichnungen für ihre Archive. Die Mehrzahl betreibt ein "Staatsarchiv", mehrere Kantone betreiben ein "Kantonsarchiv", einzelne ein "Landesarchiv". Als Sammelbegriff bietet sich der Terminus "kantonale Archive" an, der nota bene in der französischen Fassung der Vorlage bereits verwendet wird ("archives cantonales"). Die Gefahr, dass ein kantonales mit dem nationalen Archiv verwechselt wird, besteht nicht, da die Eidgenossenschaft ihr Archiv als Bundesarchiv bezeichnet und keine Gemeinde ein "Staatsarchiv" führt. Änderungsantrag:

Die Formulierung "kantonale Staatsarchive" ist nicht gebräuchlich. Sie ist zu ersetzen durch die Formulierung "kantonale Archive".

Art. 9

In dieser Bestimmung über die Finanzierung werden die Kantone gemäss Entwurf explizit als (freiwillig) Zahlende aufgeführt. Mit dieser Nennung der Kantone wird ein - sachlich nicht gerechtfertigter - moralischer Druck auf die Kantone aufgebaut. Die Finanzierung muss in erster Linie über den Bund laufen. Entsprechend *dürfen die Kantone* - trotz Freiwilligkeit - *nicht explizit aufgeführt werden*, denn sonst würden die Kantone faktisch zu Beitragszahlungen gezwungen. Die vom Bund genannten Vorstellungen einer finanziellen Unterstützung durch die Kan-

tone in Höhe von rund 100 Mio. Franken sind denn auch aus Sicht des Kantons Schaffhausen viel zu hoch. Dies würde für Schaffhausen eine Summe von rund 1 Mio. Franken bedeuten. Gerade angesichts der laufenden Entlastungsprogramme ist eine solche Summe völlig unrealistisch. Die Solidaritätsbeiträge sollen durch den Bund und durch weitere Zuwendungen (dies können auch solche der Kantone sein) finanziert werden. Änderungsantrag:

Art. 9 lit. b ist zu streichen.

Art. 10 Abs. 3 (neu)

Die Vergabe von Schutzfristen ist in Art. 10 (Archivierung) statt in Art. 11 (Akteneinsicht) abzuhandeln. Statt den Begriff "Schutzfristen" in Art. 11 Abs. 3 erstmals zu nennen (und damit vorauszusetzen, dass alle Institutionen ohnehin mit geeigneten Schutzfristen arbeiten), schlagen wir vor, in einem neuen Abs. 3 von Art. 10 den Begriff der Schutzfristen einzuführen. Änderungsantrag:

Abs. 3 (neu): "Den berechtigten Interessen der Betroffenen und der Forschung wird durch die Vergabe von Schutzfristen für personenbezogene Akten Rechnung getragen."

Die Verschiebung der Bestimmung rechtfertigt sich auch deshalb, weil die Vergabe von Schutzfristen im Rahmen der Archivierung geleistet wird und nicht während der Behandlung eines Einsichtsgesuchs.

Art. 11 Abs. 5

In Art. 11 Abs. 5 wird die moderne Praxis, die sich in Bezug auf strittige Inhalte von Akten in schweizerischen öffentlichen Archiven in den letzten Jahren etabliert hat und die in verschiedenen Archivgesetzen auch schon konkret formuliert wurde, weitgehend abgebildet.

Zusätzlich hört man hie und da die Forderung einzelner Betroffener von Zwangsmassnahmen, dass ihnen die sie betreffenden Unterlagen ausgehändigt werden. Für die Archive gilt aber die Tatsache, dass die Akten öffentlicher Organe unveräusserliches Eigentum des entsprechenden Kantons bzw. der entsprechenden Gemeinde sind. Eine Aktenherausgabe an Dritte ist daher nicht möglich, zumal durch die Herausgabe und damit durch die Entfernung eines Dossiers aus einem Archiv nicht verhindert werden kann, dass oft andernorts identische, komplementäre oder andere Datenspuren vorhanden sind, die den Vorgang genauso belegen (Briefkopien, Antwortschreiben, Listen etc.).

Für die Archive wäre es deshalb wesentlich klarer, wenn bei einer entsprechenden Forderung auf einen Passus im vorliegenden Gesetz verwiesen werden könnte, da bei Betroffenen unbestritten ist, dass dieses grundsätzlich für und nicht gegen sie geschrieben wurde, dass mithin nichts darin steht, das ihren eigenen Interessen grundsätzlich zuwiderläuft. Neben der Berichtigung und Vernichtung von Originalakten ist auch deren Herausgabe zu verneinen. Änderungsantrag:

Abs. 5: "[...] Es besteht kein Anspruch auf Berichtigung, Vernichtung oder Herausgabe von Akten."

Art. 14

Da der Bund die Prüfung der Gesuche durchführen wird und dafür eine neue und zeitlich befristete Amtsstelle schaffen will, bleiben die Aufgaben der Kantone überblickbar. Die zusätzlichen Kosten dürften gering sein. Es ist denn auch sicherzustellen, dass durch Abs. 1 der Bestimmung nicht zusätzliche Ansprüche abgeleitet werden können, die einen Ausbau der vom Kanton Schaffhausen finanzierten Ansprüche bedeuten würden.

In Hinblick auf die Anspruchsberechtigung der Opfer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen ergeben sich jedoch einige Abweichungen zu Opfern von Straftaten, was unsererseits als problematisch erachtet wird.

Entgegen der Wiedergutmachungsinitiative sieht der Entwurf des Bundesgesetzes eine einheitliche und einmalige Entschädigung von Opfern und Betroffenen von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor. Diese soll unabhängig vom erlittenen Unrecht und auch ohne Berücksichtigung von allfälligen bereits erfolgten Wiedergutmachungszahlungen erfolgen. Ein Anspruch auf finanzielle Hilfe soll bereits gewährt werden, wenn die Opfereigenschaften glaubhaft gemacht wurden. Dabei lehnt sich der Begriff Opfer jedoch an das Opferhilfegesetz OHG an, welches grundsätzlich auf die persönliche Betroffenheit von erlittenem Unrecht abstellt.

Auch wenn zwischen einer Verletzung bei Opfern von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen im Vergleich zu Opfern von Straftaten eine zeitliche Differenz besteht, erscheint es im Ergebnis doch unbefriedigend, dass Opfer einer Straftat eine Genugtuung nur zugesprochen erhalten, wenn eine überwiegende Wahrscheinlichkeit für deren Vorliegen besteht, wogegen Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen die Opfereigenschaft nur glaubhaft machen müssen. Eine kohärentere Abgrenzung und Präzisierung des Geltungsbereiches des Gesetzes, insbesondere zwischen den beiden Kategorien "Opfer" und "Betroffene", ist deshalb nötig. Ebenso wäre eine präzisere Abgrenzung zwischen dem neuen Gesetz und dem OHG wie auch das Vorliegen von Erläuterungen zur Handhabung von interkantonalen Fällen hilfreich. Wichtig ist zudem die Sicherstellung einer Koordination der Prüfung der Opferqualität.

Art. 16

Wir erachten die Verpflichtung der Kantone, ein Denkmal zu errichten und andere Zeichen der Erinnerung zu schaffen, als nicht angemessen. Eine solche Bestimmung ist aus unserer Sicht nicht (bundes)gesetzwürdig und -fähig. Mit einer Kann-Formulierung in allgemeiner Art können wir uns einverstanden erklären. Änderungsantrag:

"Kantone können in geeigneter Weise Zeichen der Erinnerung schaffen."

Für Ihre Kenntnisnahme und die Berücksichtigung unserer Stellungnahme danken wir Ihnen.



Mit freundlichen Grüßen

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Ernst Landolt

Der Staatsschreiber-Stv.:

Christian Ritzmann

6431 Schwyz, Postfach 1260

Bundesamt für Justiz
Sekretariat ÖFFR
Bundesrain 20
3003 Bern

sowie per E-Mail (PDF-Format) an:
cornelia.perler@bj.admin.ch

Schwyz, 15. September 2015

Entwurf eines Bundesgesetzes über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981

Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Bundesrat unterbreitet den Kantonsregierungen den Entwurf eines Bundesgesetzes über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 zur Vernehmlassung.

Wir nehmen innert der auf den 30. September 2015 angesetzten Frist Stellung:

Der Regierungsrat ist grundsätzlich dagegen, dass die Solidaritätsbeiträge auch durch Zuwendungen der Kantone finanziert werden sollen. Der Zahlungsrahmen und die Beteiligung der Kantone werden abgelehnt.

Der Regierungsrat anerkennt, dass die damaligen gesetzlichen Grundlagen für die administrativen Versorgungen und deren Anwendungspraxis durch die Behörden zu unnötigem Leid bei den Betroffenen geführt haben. Der Regierungsrat bedauert das Leid, das den Betroffenen widerfahren ist. Der Regierungsrat ist aber zurückhaltend bei der Beurteilung des Rechts und der Praxis der Vergangenheit. Die Gesetze sind Ausdruck der aktuellen Lebensumstände und Wertvorstellungen der Gesellschaft. Es ist deshalb für den Regierungsrat heikel, sich vor dem Hintergrund der heutigen Vorstellungen eines modernen Rechts zu den damaligen, auf rechtmässige Art und Weise zustande gekommenen Bestimmungen und zum Verhalten der Vormundschaftsbehörden zu äussern. Inwieweit zudem im Kanton Schwyz den jeweiligen Behörden aufgrund der allfällig noch vorhandenen Akten schuldhaftes Verhalten nachgewiesen werden kann, muss aufgrund der lückenhaften Quellenlage offen bleiben. Es bleibt jedoch festzuhalten, dass sich der Regierungsrat im Kanton Schwyz seinerzeit um die Einhaltung der bestehenden Gesetze bemühte.

Zuwendungen der Kantone an die Solidaritätsbeiträge begründen einen Präzedenzfall für weitere historisch nicht oder bisher nur teilweise aufgearbeitete Vorkommnisse in der Vergangenheit, die ebenfalls Anlass für eine allfällige Schadenersatzforderung geben könnten.

Es ist aus Sicht des Regierungsrates falsch, Zuwendungen an die Solidaritätsbeiträge aus Steuergeldern zu leisten und somit die heutige Generation über die Steuern zur Beteiligung an der finanziellen Wiedergutmachung zu verpflichten. Die Bürgerinnen und Bürger sollen sich individuell ihr eigenes Urteil bilden und selber entscheiden dürfen, ob sie sich mittels Spenden am Solidaritätsfonds beteiligen.

Für den Regierungsrat ist unbestritten, dass die Thematik wissenschaftlich aufgearbeitet und die Opfer bei der Aufarbeitung ihrer Geschichte unterstützt werden sollen. Er ist jedoch der Auffassung, dass das Bundesgesetz über die Rehabilitation administrativ versorgter Menschen vom 21. März 2014 dafür eine ausreichende gesetzliche Grundlage bildet. Im Kanton Schwyz ist die Aufbewahrung der Akten geregelt, und der Ablauf für die Gewährleistung der Akteneinsicht durch Betroffene funktioniert.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

Im Namen des Regierungsrates:

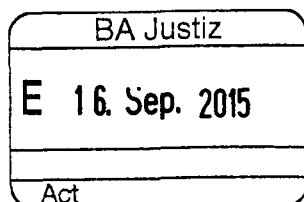
Andreas Barraud, Landammann



Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber

Kopie z.K. an:

– Schwyzer Mitglieder der Bundesversammlung.



Bundesamt für Justiz
Sekretariat ÖFFR
Bundesrain
3003 Bern

15. September 2015

Vernehmlassung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 24. Juni 2015 haben Sie uns den Entwurf des Bundesgesetzes über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 (AFZFG) zugestellt. Für die Gelegenheit zur Stellungnahme danken wir Ihnen.

1. Ausgangslage

Der Kanton Solothurn befürwortet ein Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981. Dadurch kann dieses Kapitel der Schweizerischen Geschichte umfassend gesellschaftlich und individuell aufgearbeitet werden. Die Gesetzesvorlage entspricht der bisherigen Haltung des Kantons Solothurn und wird begrüsst. Zu einzelnen Bestimmungen des Gesetzes sind unsere Bemerkungen nachfolgend aufgeführt.

2. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des Gesetzesentwurfs

2.1 1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Für die kantonalen Opferhilfestellen wäre eine allgemeine Bestimmung zur Abgrenzung zwischen dem neuen Gesetz (AFZFG) und dem geltenden Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz; OHG; SR 312.5) bei der Umsetzung und Anwendung des neuen Bundesgesetzes hilfreich.

2.2 2. Abschnitt: Solidaritätsbeitrag

Art. 4 Grundsätze

Es ist ein finanzieller Beitrag in der Grössenordnung zwischen CHF 20'000 bis CHF 25'000 als einmalige Leistung (im Sinne eines Solidaritätsbeitrages) pro Opfer vorgesehen. Ein solcher Betrag erscheint angemessen.

Art. 5 Gesuche

Für die Einreichung der Gesuche ist im Gesetzesentwurf eine Frist von 6 Monaten vorgesehen. Nach Einschätzung unserer Anlaufstelle, die Opferberatungsstelle Aargau/Solothurn, ist diese Frist zu kurz. Gemäss der vorliegenden Gesetzesvorlage hätte die Opferberatungsstelle als Anlaufstelle die Aufgabe, die Opfer bei der Einreichung der Gesuche zu unterstützen. Die Erfahrungen der letzten eineinhalb Jahre haben gezeigt, dass sich alleine schon die

Aktenbeschaffung, damit ein Gesuche eingereicht werden kann, als sehr aufwändig bzw. zeitintensiv erwiesen hat.

Entsprechend schlagen wir vor, eine Frist von zwei Jahren für die Einreichung der Gesuche vorzusehen.

Art. 9 Finanzierung

Zur Finanzierung der Solidaritätsbeiträge ist im Gesetzesentwurf vorgesehen, dass sich neben dem Bund die Kantone mit einer freiwilligen Zuwendung beteiligen. Der Bundesrat sieht finanzielle Leistungen im Umfang von insgesamt 300 Millionen Franken vor. Davon wird im erläuternden Bericht die Beteiligung der Kantone bei etwa einem Drittel des Gesamtbetrages beziffert (100 Millionen Franken).

Die Finanzierungspflicht der Kantone nicht zwingend auszugestalten, wird von uns begrüsst. Dies aus folgenden Gründen:

- Nicht jeder Kanton ist gleichermassen von der Problematik betroffen.
- Bisher haben zwischen Bund und Kantonen keine verbindlichen Gespräche über Finanzierungsmodalitäten und auch keine Meinungsbildung dazu stattgefunden.
- Das Fehlen einer ausdrücklichen gesetzlichen Verpflichtung ermöglicht es den Kantonen beispielsweise auch, allenfalls weitere Beiträge aus Fondsmitteln bereitzustellen oder ohne Druck von Bundesseite eine alternative Lösung zu erarbeiten. Wir erinnern daran, dass die Kantone aus der Romandie die Beträge an den Soforthilfefonds nicht aus Lotteriefondsmitteln bereitstellen konnten und der Kanton Waadt bereits eine eigenständige Lösung hat.

2.3 3. Abschnitt: Archivierung und Akteneinsicht

Nach Erfahrungen der Opferhilfestellen ist ein einfacher und kostenloser Zugang zu den Akten bei den Archiven und Gemeinden besonders wichtig. Demnach werden die vorgesehenen Regelungen zur Archivierung und zur Akteneinsicht begrüsst.

2.4 4. Abschnitt: Beratung und Unterstützung durch kantonale Anlaufstellen

Art. 14

Der Empfehlung des Vorstands SODK vom 26. Februar 2013 Folge leistend hat der Kanton Solothurn am 9. April 2013 die Opferberatungsstelle Aargau/Solothurn als Anlaufstelle für die Betroffenen bezeichnet. Diese hat bisher insgesamt 173 Personen angehört, beraten und sie bei der Aktensuche sowie bei der Eingabe von Gesuchen beim Soforthilfefonds unterstützt. Für den Kanton Solothurn hat sich diese Zuständigkeit bewährt; wir werden entsprechend keine neue Anlaufstelle schaffen. Vielmehr sehen wir Art. 14 als Rechtsgrundlage für eine Weiterführung der aktuellen Ordnung; den Erlass einer solchen Bestimmung sehen wir dennoch als notwendig an.

In diesem Bereich der Vorlage fehlt aus unserer Sicht jedoch eine gesetzliche Bestimmung zur Handhabung von interkantonalen Fällen. Ziel muss es sein, dass Betroffene sich an eine kantonale Anlaufstelle ihrer Wahl wenden können, ohne an Kantonsgrenzen gebunden zu sein. Erfahrungsgemäss wendet sich eine betroffene Person an die kantonale Anlaufstelle ihres Wohnsitzkantons. Es gibt jedoch auch gute Gründe, sich an eine andere kantonale Anlaufstelle zu wenden, etwa weil ein sachlicher und/oder örtlicher näherer Zusammenhang zur damaligen fürsorgerischen Zwangsmassnahme und/oder Fremdplatzierung besteht. Entsprechend regen wir an, diese Unklarheiten betreffend interkantonalen Fallkonstellationen und die Vergütungen für die ausserkantonalen Opferhilfeleistungen insbesondere zur Ausgleichszahlung zwischen den Kantonen als Umsetzungsfrage aufzunehmen, zu klären und gesetzlich zu verankern.

2.5 5. Abschnitt: Wissenschaftliche Aufarbeitung und Öffentlichkeitsarbeit

Art. 15 Wissenschaftliche Aufarbeitung

Für die Aufarbeitung der eigenen Sozialgeschichte besteht zweifellos ein öffentliches Interesse. Der Kanton Solothurn hat sich bereits in der Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundes-

gesetzes über die Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen dafür ausgesprochen. Dieses Vorhaben unterstützen wir weiterhin.

2.6 6. Abschnitt: Zeichen der Erinnerung

Art. 16 Zeichen der Erinnerung

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass die Kantone ein Denkmal oder andere Zeichen der Erinnerung an öffentlich zugänglichen Orten schaffen. Wir erachten ein gemeinsames Denkmal bzw. anderes Zeichen der Erinnerung als sinn- und wirkungsvoller. Demnach sollen der Bund und die Kantone gemeinsam eine Gedenkstätte, ein Denk- oder ein Mahnmal schaffen. Dies auch im Hinblick eines Solidaritätsgedankens aller Beteiligten (Bund, Kantone, Gemeinden) zur Wiedergutmachung des geschehenen Unrechts.

Wir danken Ihnen noch einmal für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Für allfällige Rückfragen steht Ihnen Frau Monica Sethi Waeber, Amt für soziale Sicherheit, Abteilungsleiterin soziale Förderung und Generationen, monica.sethi@ddi.so.ch, gerne zur Verfügung.

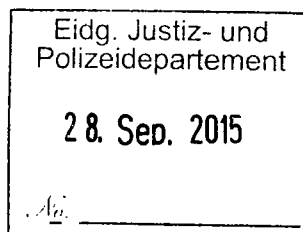
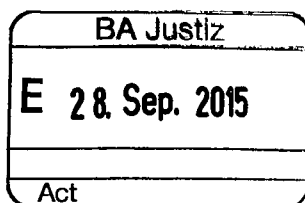
IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES



Roland Heim
Landammann



Pascale von Roll
Staatsschreiber-Stellvertreterin



Regierung des Kantons St.Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St.Gallen

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement
Bundeshaus West
3003 Bern

Regierung des Kantons St.Gallen
Regierungsgebäude
9001 St.Gallen
T +41 58 229 32 60
F +41 58 229 38 96

St.Gallen, 25. September 2015

**Entwurf eines Bundesgesetzes über die Aufarbeitung der fürsorgerischen
Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981; Vernehmlassungsantwort**

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin

Mit Schreiben vom 24. Juni 2015 haben Sie uns eingeladen, zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 bis 30. September 2015 Stellung zu nehmen.

Wir teilen Ihnen mit, dass wir mit dem unterbreiteten Entwurf grundsätzlich einverstanden sind. Nicht einverstanden sind wir mit der vorgeschlagenen Regelung der Finanzierung der Solidaritätsbeiträge. Aufgrund der ungleichen Betroffenheit der Kantone soll der Bund die Kosten für die Entschädigung übernehmen. Sollte der Bund die Beiträge der öffentlichen Hand nicht vollumfänglich übernehmen, müssten die kantonalen Beiträge durch den Bund im Gesetz verbindlich festgelegt werden. Für weitere Bemerkungen zu einzelnen Punkten verweisen wir auf den Anhang.

Im Namen der Regierung

Heidi Hanselmann
Stellvertreterin Präsident

Canisius Braun
Staatssekretär



Beilage:
Anhang

Zustellung auch per E-Mail an:
cornelia.perler@bj.admin.ch



Anhang

zur Vernehmlassung der Regierung des Kantons St.Gallen zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981

Begriffe (Art. 2)

Art. 2 Bst. c und d legen die Begrifflichkeiten im Zusammenhang mit Personen fest, die von Massnahmen betroffen waren. Als Betroffene werden alle Personen definiert, die von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen oder Fremdplatzierungen betroffen waren. Als Opfer werden hingegen nur diejenigen Betroffenen bezeichnet, deren körperliche, psychische oder sexuelle Unversehrtheit verletzt wurde. Die Begriffsdefinitionen Betroffene und Opfer sind wichtig, werden jedoch im Gesetzesentwurf nicht immer ganz eindeutig verwendet. Die genaue und korrekte Verwendung dieser Begriffe ist unseres Erachtens aber sehr wichtig, um Unklarheiten ausschliessen zu können. Diese Ungenauigkeit zeigt sich beispielsweise in Art. 1 Abs. 2 Bst. a und in Art. 14. Wir schlagen daher folgende Anpassung vor:

Art. 1

² Es regelt:

a) die finanziellen Leistungen zugunsten von Opfern ~~und anderen Betroffenen~~; [...]

Art. 14

¹ Die Kantone betreiben Anlaufstellen für ~~die Opfer und andere Betroffene~~. Diese beraten Betroffene und bieten den Opfern Soforthilfe sowie längerfristige Hilfe im Sinne von Artikel 2 Buchstaben a und b des Opferhilfegesetzes vom 23. März 2007 an.

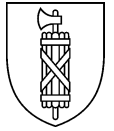
² Die Anlaufstellen unterstützen ~~Betroffene-Opfer~~ bei der Vorbereitung und Einreichung ihrer Gesuche um Gewährung des Solidaritätsbeitrages.

Bei Art. 2 Bst. d Ziffer 6 schlagen wir zudem vor, wie beim Straftatbestand Menschenhandel, von «Ausbeutung der Arbeitskraft» zu sprechen:

6. ~~wirtschaftliche Ausbeutung~~, Ausbeutung der Arbeitskraft.

Grundsätze (Art. 4)

In Art. 4 Abs. 5 letzter Satz ist geregelt, dass der Solidaritätsbeitrag nicht zu einer Reduktion sozialhilferechtlicher Ansprüche führt. Ansprüche auf Ergänzungsleistungen zur AHV/IV sind keine sozialhilferechtlichen Ansprüche. Sicherzustellen ist, dass der Solidaritätsbeitrag auch bei den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV nicht angerechnet wird – und zwar weder als Einnahme noch als Einnahme resultierend aus Vermögen. Weil der Solidaritätsbeitrag – im Gegensatz zur öffentlichen Sozialhilfe und zu Leistungen mit ausgesprochenen Fürsorgecharakter – nicht als bedarfsabhängige Leistung ausgestaltet werden soll, ist die Subsumtion unter Art. 11 Abs. 3 Bst. b und c des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (SR 831.30; abgekürzt ELG) nicht völlig unproblematisch. Sicherzustellen ist auch, dass das aus dem Solidaritätsbeitrag allenfalls geäußerte Vermögen nicht zum Reinvermögen im Sinne von Art. 11 Abs. 1 Bst. c ELG wird, welches als Einnahme angerechnet wird. Aus den genannten Gründen empfiehlt sich eine explizite Regelung mit Bezug auf die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV im Entwurf selber und nicht im ELG, weil es sich beim Solidaritätsbeitrag um eine einmalige finanzielle Leistung handelt.



Gesuche (Art. 5)

Art. 5 legt die Frist für das Einreichen der Gesuche auf sechs Monate fest. Diese ist zu kurz bemessen. Bereits beim Soforthilfefonds wurde festgestellt, dass aufgrund ihrer Lebenssituation Opfer erst zu einem späten Zeitpunkt Kenntnis über die Möglichkeit der Gesuchstellung erhielten. Im Weiteren ist es den kantonalen Anlaufstellen kaum möglich, für sechs Monate die benötigten personellen Kapazitäten für die Unterstützung von Opfern bei der Einreichung der Gesuche zur Verfügung zu stellen. Wir schlagen aus diesen Gründen eine Frist von zwei Jahren für die Gesuchstellung vor:

¹ Gesuche um Gewährung des Solidaritätsbeitrags sind spätestens ~~6 Monate~~ 2 Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes bei der zuständigen Behörde einzureichen. [...]

Prüfung der Gesuche und Entscheid (Art. 6)

Um der Tatsache gerecht zu werden, dass viele Opfer bereits in einem hohen Alter sind, sollte die Frist gemäss Art. 6, in welcher die Bearbeitung der Gesuche abgeschlossen werden sollte, auf drei Jahre verkürzt werden.

¹ Sie schliesst die Bearbeitung der Gesuche spätestens ~~vier~~ drei Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes ab.

Archivierung (Art. 10)

Soweit Art. 10 vorschreibt, dass Akten zu den fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 dauerhaft aufzubewahren sind, befürchten wir, dass diese Bestimmung in Bezug auf Schulheime zu spät kommt. Die massgeblichen Archivierungsrichtlinien sehen bis heute für Akten von Schulheimen keine dauerhafte Archivierung vor, weshalb davon ausgegangen werden muss, dass die meisten diesbezüglichen Akten nicht mehr bestehen.

Wissenschaftliche Aufarbeitung (Art. 15)

Gemäss Art. 15 Abs. 3 Bst. b kann die zuständige Behörde die Aufbereitung wissenschaftlicher Erkenntnisse in Lehrmitteln der Grund-, Berufs- und Mittelschulen fördern. Mit Blick auf die verfassungsmässige Zuständigkeitsordnung im Bildungsbereich (Art. 61a ff. der Bundesverfassung [SR 101]), wonach die Kantone u.a. für die Festlegung der Lehrplaninhalte und deren Umsetzung in Lehrmitteln zuständig sind, kann diese Bestimmung nur dahingehend verstanden werden, dass der Bund den Kantonen die wissenschaftlichen Forschungsergebnisse zu diesem Thema zur Verfügung stellt und sie gegebenenfalls (wenn ein Entscheid zur Aufnahme des Themas in den Lehrplan durch die zuständigen kantonalen Stellen gefallen ist) bei der Aufbereitung in den Lehrmitteln unterstützt. Die Ausführungen auf S. 18 f. des erläuternden Berichts des Bundesamtes für Justiz, wonach die zuständige Behörde (des Bundes) u.a. durch Vermittlung an Grund-, Berufs- und Mittelschulen dafür Sorge, dass die Forschungsergebnisse der Bevölkerung in geeigneter Form zur Kenntnis gebracht werden, ist nach dem Gesagten missverständlich und verstösst potenziell gegen die erwähnte verfassungsmässige Zuständigkeitsordnung.

Zeichen der Erinnerung (Art. 16)

Gemäss Art. 16 sorgen die Kantone für die Errichtung eines Denkmals und für die Schaffung anderer Zeichen der Erinnerung. Die Argumente im erläuternden Bericht, weshalb die Kantone für die Errichtung solcher Denkmale zuständig sein sollten, überzeugen nicht, zumal die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 ein gesamtschweizerisches Projekt ist. Zudem ist aufgrund der Formulierung nicht klar, ob jeder Kanton ein solches Denkmal errichten müsste oder ob die Kantone gemeinsam ein Denkmal schaffen könnten. Ohne das Bedürfnis der Opfer nach Erinnerung an das erlittene Unrecht schmälern zu wollen, gehen wir ausserdem davon aus, dass je nach konkreten Umständen andere Massnahmen als ein Denkmal diesem Bedürfnis besser gerecht werden können. Es ist nach

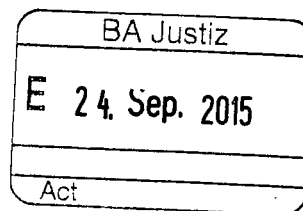


RRB 2015/608 Beilage 2

unserer Auffassung deshalb nicht nötig und auch nicht sinnvoll, auf Ebene eines Bundesgesetzes konkret die Errichtung eines Denkmals zu fordern. Vielmehr möchten wir anregen, im Bundesgesetz eine offen formulierte gesetzliche Grundlage für Massnahmen gegen das Vergessen zu schaffen, in der nicht bereits konkrete Massnahmen erwähnt werden, und die konkrete Umsetzung zu delegieren.

Staatskanzlei, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld

Eidgenössisches
Justiz- und Polizeidepartement
Frau Simonetta Sommaruga
Bundespräsidentin
3003 Bern



Frauenfeld, 22. September 2015
772

Entwurf für ein Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981

Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin

Wir danken Ihnen für die eingeräumte Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme zum Entwurf für ein Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 (AFZFG) und teilen Ihnen mit, dass wir die vorgeschlagene Regelung grundsätzlich als angemessen und sinnvoll erachten. Namentlich unterstützen wir, dass mit dem vorgeschlagenen Gesetz die Möglichkeit eröffnet wird, den Opfern von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen eine finanzielle Entschädigung auszurichten. In diesem Zusammenhang erachten wir die im vorliegenden Gesetzesentwurf vorgeschlagene Summe von Fr. 300 Mio. auch für angemessener als die Forderung von Fr. 500 Mio. gemäss der zustande gekommenen Volksinitiative „Wiedergutmachung für Verdingkinder und Opfer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen“. Da die Beiträge an die Opfer Ausdruck der Solidarität und schadensunabhängig sein sollen, ist es nach unserer Auffassung auch gerechtfertigt, nicht zuletzt im Interesse einer speditiven Erledigung der Gesuche, einheitliche und nicht abgestufte Beiträge auszurichten. Das vorgesehene Verfahren (Frist für die Gesuchstellung, Frist für die Bearbeitung der Gesuche und Festlegung der Auszahlung) verspricht eine absehbare Umsetzung.

Art. 15 Abs. 2 und 3 sowie Art. 16 des Entwurfs lehnen wir indessen ab. Nach unserem Dafürhalten schießt eine "Verpflichtung" der Behörden zur Verbreitung und Nutzung der Ergebnisse der wissenschaftlichen Aufarbeitung über das Ziel hinaus. Dies gilt auch für die aufgelisteten Fördermassnahmen. Als unverhältnismässig erscheint zudem der Auftrag an die Kantone zur Errichtung eines Denkmals und für die Schaffung anderer Zeichen der Erinnerung, wie dies Art. 16 des Entwurfs statuiert. In diesem Sinne ziehen

2/4

wir Art. 17 des Entwurfs vor, wonach es einer Behörde unbenommen ist, weitere Massnahmen im Interesse der betroffenen Personen zu ergreifen.

Zu einzelnen Bestimmungen beantragen wir die nachfolgenden Änderungen:

Art. 5 Abs. 2

Art. 5 Abs. 2 des Entwurfs sieht vor, dass ein Opfer seinem Gesuch um Gewährung eines Solidaritätsbeitrages „alle verfügbaren Akten“ beilegen muss, um die Opfereigenschaft zu belegen. Aus unserer Sicht ist diese Formulierung zu umfassend. Aufgrund des zitierten Wortlauts kann Art. 5 Abs. 2 des Entwurfs in der Praxis bewirken, dass umfangreiche Unterlagensammlungen beigebracht werden, die für den Nachweis der Opfereigenschaft gar nicht nötig sind. Konkret müssten die Institutionen, in deren Hoheit sich die Unterlagen befinden, in vielen Fällen dicke Dossiers kopieren, die unter dem Aspekt des Nachweises der Opfereigenschaft unnötigen Ballast enthalten. Zusätzlicher Aufwand entstünde zudem daraus, dass auch Auszüge aus Büchern, die ein Gesuch stellendes Opfer betreffen, unter Abdeckung benachbarter Einträge mit kopiert werden müssten. Diese aufwändigen Arbeiten würden die Archive in ihrem Auftrag hemmen, den Betroffenen möglichst speditiv und gut zur Seite zu stehen. Aus diesem Grunde schlagen wir folgende Formulierung vor:

„²... . Dazu legt sie dem Gesuch diejenigen Akten sowie weitere Unterlagen bei, die geeignet sind, ihre Opfereigenschaft zu belegen.“

Diese Formulierung entspricht der Intention, wie sie im erläuternden Bericht auf der Seite 14 dargelegt ist, besser als diejenige im Gesetzesentwurf. Sie entlastet zudem sowohl die Gesuchstellerinnen und -steller als auch die Archive wesentlich.

Art. 9 Abs. 2 lit. b

Antrag auf Streichung. Die Entschädigungen sind Sache des Bundes, zumal die Kantone mit den Anlaufstellen und den Archiven die meisten Personal- und Administrativkosten übernehmen.

Art. 10 Abs. 3

Statt den Begriff „Schutzfristen“ in Art. 11 Abs. 3 des Entwurfs erstmals zu nennen und damit vorauszusetzen, dass alle Institutionen ohnehin mit geeigneten Schutzfristen arbeiten, schlagen wir vor, in einem neuen Abs. 3 zu Art. 10 des Entwurfs diese Begrifflichkeit folgendermassen einzuführen:



3/4

„³ Den berechtigten Interessen der Betroffenen und der Forschung wird durch die Vergabe von Schutzfristen für personenbezogene Akten Rechnung getragen.“

Die Verschiebung dieser Bestimmung rechtfertigt sich auch deshalb, weil die Vergabe von Schutzfristen im Rahmen der Archivierung geleistet wird und nicht erst bei der Behandlung eines Einsichtsgesuchs. Dieser Vorschlag führt indessen auch dazu, dass der bisherige Art. 10 Abs. 3 neu zu Art. 10 Abs. 4 werden muss. Art. 11 Abs. 3 des Entwurfs kann zudem entfallen. Art. 11 Abs. 4 sollte neu zu Art. 11 Abs. 3 und Art. 11 Abs. 5 zu Art. 11 Abs. 4 werden.

Art. 11 Abs. 5

In Art. 11 Abs. 5 des Entwurfs wird die moderne Praxis, die sich in Bezug auf strittige Inhalte von Akten in schweizerischen öffentlichen Archiven in den letzten Jahren etabliert hat und die in verschiedenen Archivgesetzen auch schon konkret formuliert wurde, weitgehend abgebildet (Recht auf Anbringung eines Bestreitungsvermerks und auf Beifügung einer Gegendarstellung). Zusätzlich hört man hie und da die Forderung einzelner Betroffener von Zwangsmassnahmen, dass ihnen die sie betreffenden Unterlagen ausgehändigt werden sollen. Dieses Anliegen ist meist doppelt motiviert: Einerseits sollen auf diese Weise Angaben aus dem Verkehr gezogen werden, die nach Ansicht der oder des Betroffenen unrichtig sind, andererseits will eine betroffene Person auf diese Weise aber auch die generelle Hoheit über die sie selbst betreffenden Daten (zurück-) gewinnen.

Für die Archive ist es nicht ganz einfach, diesem aus der Sicht eines Opfers verständlichen Anspruch das geltende Recht bzw. die überwiegenden Interessen entgegen zu halten. Zwar würde allein die Tatsache, dass die Akten öffentlicher Organe unveräusserliches Eigentum des entsprechenden Kantons bzw. der entsprechenden Gemeinde sind, zur Verweigerung einer Forderung nach Herausgabe genügen. Es liesse sich aber auch argumentieren, dass ein Verwaltungsvorgang nicht „ungeschehen“ gemacht werden kann durch die Aushändigung eines Dossiers aus seinem Archiv. Zudem existieren praktisch immer auch noch andernorts identische, komplementäre oder andere Datenspuren, die den Vorgang genauso belegen (Briefkopien, Antwortschreiben, Listen usw.). Deshalb wäre es wesentlich einfacher für die Arbeit der Archive, wenn bei einer entsprechenden Forderung auf einen eindeutigen Passus im vorliegenden Gesetzesentwurf verwiesen werden könnte, da bei Betroffenen unbestritten ist, dass dieses Gesetz grundsätzlich für und nicht gegen sie geschrieben wurde und somit auch nichts darin steht, das ihren eigenen Interessen grundsätzlich zuwider läuft. Aus diesem Grunde schlagen wir folgende Umformulierung vor:

4/4

⁵ „... . Es besteht kein Anspruch auf Berichtigung, Vernichtung oder Herausgabe von Akten.“

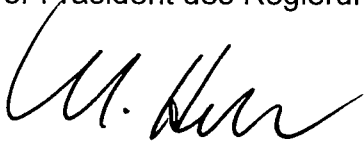
Art. 14 Abs. 1

Gemäss Art. 14 Abs. 1 Satz 1 des Entwurfs betreiben die Kantone Anlaufstellen für Opfer und andere Betroffene. Anlaufstelle im vorliegenden Zusammenhang ist im Kanton Thurgau das Staatsarchiv. Die weitere Beratung für Opfer im Sinne der Opferhilfegesetzgebung obliegt indessen bei uns nicht dem Staatsarchiv, sondern der Opferberatungsstelle des Kantons Thurgau. Nach § 54 Abs. 1 des Gesetzes über die Zivil- und Strafrechtspflege (ZSRG; RB 271.1) ist zudem das Departement für Justiz und Sicherheit für die Beurteilung von Begehren um Soforthilfe und längerfristige Hilfe zuständig. Um dieser Zuständigkeitsordnung Rechnung zu tragen, schlagen wir folgende Neuformulierung von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 des Entwurfs vor:

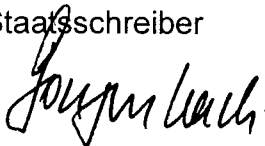
¹ „... . Diese beraten Betroffene und verweisen Opfer an die kantonalen Opferberatungsstellen für die Geltendmachung von Soforthilfe sowie längerfristiger Hilfe im Sinne von“

Mit freundlichen Grüssen

Der Präsident des Regierungsrates



Der Staatschreiber





Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri

Bundesamt für Justiz
Sekretariat ÖFFR
Bundesrain 20
3003 Bern

Entwurf eines Bundesgesetzes über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981; Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Im Juni 2015 hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement die Kantonsregierungen eingeladen, zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 Stellung zu nehmen. Dafür danken wir Ihnen und äussern uns wie folgt.

1. Allgemeines

Grundsätzlich unterstützt der Urner Regierungsrat den vorliegenden Entwurf eines Bundesgesetzes über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981. Er anerkennt das Unrecht, das den Opfern zugefügt worden ist und sieht vor, den Opfern als Zeichen der Anerkennung des Unrechts einen Solidaritätsbeitrag auszurichten. Ebenso soll die Thematik wissenschaftlich aufgearbeitet und die Opfer bei der Aufarbeitung ihrer Geschichte unterstützt werden.

2. Bemerkungen zu einzelnen Ausführungsbestimmungen

Artikel 3

Da auch die Kantone einen Beitrag an die Wiedergutmachung des Unrechts finanzieren, sind wir der Ansicht, dass der Bund und die Kantone anerkennen, dass den Opfern Unrecht zugefügt worden ist und nicht nur der Bund.

Artikel 5

Für die Einreichung der Gesuche ist im Gesetzesentwurf eine Frist von sechs Monaten vorgesehen, gleichzeitig wird mit zirka 12'000 bis 15'000 Gesuchen gerechnet. Nach Einschätzung der Fachleute der Schweizerischen Verbindungsstellen-Konferenz Opferhilfegesetz SVK-OHG ist diese Frist für die kantonalen Anlaufstellen, welche gemäss Vorlage die Aufgabe hätten, die Opfer bei der Einreichung der Gesuche zu unterstützen, nicht umsetzbar. Eine so kurze Frist würde für die Anlaufstellen kurzfristig einen sehr hohen zusätzlichen Personalaufwand bedeuten, was nicht ohne Qualitätseinbussen bei der Beratungsarbeit umsetzbar wäre. Wir schlagen deshalb eine Frist von mindestens zwei Jahren für die Einreichung der Gesuche vor.

Artikel 9

Im Artikel 9 wird die Finanzierung geregelt. Auch wenn diese grossmehrheitlich durch den Bund geleistet werden soll, sieht die Vernehmlassungsvorlage eine Mitfinanzierung - in erster Linie durch die Kantone - vor. Es wird erwartet, dass sich diese auf freiwilliger Grundlage angemessen beteiligen. Als angemessene Beteiligung wird eine Beteiligung im Umfang von etwa einem Drittel des Gesamtbetrags von 300 Mio. Franken betrachtet. Welche Beträge von den einzelnen Kantonen erwartet werden, geht aus der Vorlage nicht hervor. Uri ist bereit, unter Vorbehalt der Zustimmung des Landrats und unter der Bedingung, dass sich alle Kantone beteiligen, einen angemessenen finanziellen Beitrag zu leisten.

Artikel 14 Absatz 1

Die kantonalen Opferhilfeberatungsstellen müssen zusätzlich die Betroffenen beraten und wenn nötig, müssen finanzielle Leistungen für die Soforthilfe sowie die längerfristige Hilfe im Sinne von Artikel 2 Buchstaben a und b des Opferhilfegesetzes vom 23. März 2007 geleistet werden. An diese Kosten leistet der Bund jedoch keine Beiträge. Das heisst, dass die Kantone zusätzlich zum Betrag gemäss Artikel 9 Buchstabe b Beiträge leisten müssen. Dies müss-

te bei den erwarteten Kantonsbeiträgen gemäss Artikel 9 berücksichtigt werden.

3 Abschnitt: Archivierung und Akteneinsicht

Grundsätzlich erscheinen die drei Artikel 10 bis 12 sinnvoll und ausgewogen. Es wird sowohl das Recht des Einzelnen auf den Schutz persönlicher Daten und gleichzeitig das Recht auf den eigenen Zugriff auf diese persönlichen Daten berücksichtigt als auch auf die Bedürfnisse wissenschaftlich Tätiger Rücksicht genommen. Der Entwurf berücksichtigt zudem weitgehend die Empfehlungen der Schweizerischen Archivdirektorenkonferenz.

Artikel 11 Absatz 1

Der dort verwendete Begriff "Angehörige" scheint zu weit gefasst zu sein, denn zu den Angehörigen zählen Verwandte und verschwägte Personen in gerader Linie. Wir bezweifeln, dass es im Sinn der Betroffenen ist, wenn dieser doch weit gefasste Personenkreis nach dem Tod einer betroffenen Person Zugriff auf deren Unterlagen erhält. Unseres Erachtens sollte genau überlegt werden, welcher Teil der Angehörigen in diesem Fall Zugriff auf die Unterlagen erhalten soll. Diese Personen und Personengruppen sollten im Gesetz explizit genannt werden (etwa: Eltern, Ehegatten, Lebenspartner in eingetragener Partnerschaft, eigene Kinder, Geschwister).

Artikel 16

Wie bereits zu Artikel 3 erwähnt, sollen der Bund und die Kantone anerkennen, dass den Opfern Unrecht zugefügt wurde. Wenn dies nur der Bund anerkennen würde, ist für uns nicht ersichtlich, warum die Kantone für die Errichtung eines Denkmals oder für die Schaffung anderer Zeichen der Erinnerung alleine zuständig sein sollen. Wir sind der Ansicht, dass in der Schweiz ein Denkmal als Zeichen der Erinnerung durch den Bund zusammen mit den Kantonen erstellt werden soll. Uri kann sich die Errichtung eines Denkmals und die Schaffung anderer Zeichen der Erinnerung in Zusammenarbeit mit dem Bund und den anderen Kantonen vorstellen. Er wäre auch bereit, eine finanzielle Beteiligung zulasten des Lotteriefonds zu prüfen.

Sehr geehrte Damen und Herren, wir danken Ihnen nochmals für die Möglichkeit der Stellungnahme und ersuchen Sie um Berücksichtigung unserer Anliegen.

Altdorf, 29. September 2015



Im Namen des Regierungsrats

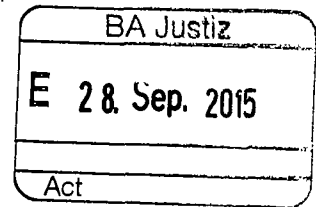
Frau Landammann

Der Kanzleidirektor

Two handwritten signatures in blue ink. The first signature is on the left, and the second is on the right, overlapping the first.

Dr. Heidi Z'graggen

Roman Balli



Regierungsrat, Postfach, 6301 Zug

A-Post

Bundesamt für Justiz
Sekretariat ÖFFR
Bundesrain 20
3003 Bern

Zug, 22. September 2015 ek

**Entwurf eines Bundesgesetzes über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981
Stellungnahme des Kantons Zug**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 24. Juni 2015 haben Sie uns eingeladen, zur oben genannten Vorlage eine Stellungnahme einzureichen. Für die Gelegenheit zur Stellungnahme, welche wir Ihnen vorliegend fristgerecht einreichen, danken wir Ihnen und äussern uns gerne wie folgt:

Der Regierungsrat des Kantons Zug begrüsst die Stossrichtung der Vorlage grundsätzlich.

Anträge

1. Es sei in Art. 5 E-AFZFG eine Frist von mindestens zwei Jahren für die Einreichung von Gesuchen für einen Solidaritätsbeitrag vorzusehen. Für Gesuche, die aus entschuldbaren Gründen nicht innert dieser Frist eingereicht wurden, sei die Frist um maximal ein weiteres Jahr (zwölf Monate) erstreckbar.
2. Es sei der Gesetzesentwurf insbesondere in Bezug auf folgende Punkte klarzustellen und zu präzisieren:
 - den Geltungsbereich des Gesetzes bzw. die Verwendung der Begrifflichkeiten;
 - die Abgrenzung zum Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten vom 23. März 2007 (Opferhilfegesetz, OHG; SR 312.5; insbesondere mit einer Umformulierung von Art. 14 Abs. 1 und 2 E-AFZFG in einen Art. 14 wie folgt: "*Die Kantone betreiben Anlaufstellen für die Opfer und andere Betroffene. Diese beraten Betroffene und unterstützen Opfer bei der Vorbereitung und der Einreichung ihrer Gesuche um Gewährung des Solidaritätsbeitrags.*");

- die Handhabung von interkantonalen Fällen;
- das Verfahren und die Koordination der Prüfung der Opferqualität.

3. Art. 16 sei ersatzlos zu streichen.

Begründung

Zu Antrag 1:

Der Gesetzesentwurf sieht bei der Regelung des Solidaritätsbeitrags in Art. 5 eine Frist von sechs Monaten für die Einreichung der Gesuche vor. Die Einführung einer Einreichfrist wird grundsätzlich als sinnvoll erachtet. Gemäss erläuterndem Bericht des Bundesrats ist dabei mit circa 12'000 bis 15'000 Opfern bzw. Gesuchen zu rechnen. Die Initiantinnen und Initianten der Wiedergutmachungsinitiative rechnen mit mindestens 20'000 Personen. Für die kantonalen Anlaufstellen, denen gemäss Gesetzesvorlage die Unterstützung der Gesuchstellenden bei der Gesuchseinreichung obliegt, ist die Frist von sechs Monaten nicht umsetzbar. Eine derart kurze Frist würde für die Anlaufstellen kurzfristig einen sehr hohen zusätzlichen Personalaufwand bedeuten, was nicht ohne Qualitätseinbussen bei der Beratungsarbeit umsetzbar wäre. Zudem ist nicht nur bei den Anlaufstellen, sondern auch bei den kantonalen Archiven mit einem massiven personellen Mehraufwand zu rechnen, wenn die geschätzten 12'000 bis 15'000 bzw. 20'000 Opfer die für ihre Gesuche benötigten Akten einsehen bzw. kopieren wollen. Bereits heute bestehen bei gewissen kantonalen Archiven teilweise mehrmonatige Wartezeiten für die Akteneinsicht. Nebst der Beratung erweist sich also auch die Unterstützung bei der Aktensuche und -einsicht bei den Archiven als sehr zeit- und ressourcenintensiv. Die Frist von sechs Monaten erscheint daher nicht realistisch.

Hinzu kommt, dass nicht alle Berechtigten umgehend vom Inkrafttreten dieser neuen Regelung Kenntnis erhalten werden und es für viele aus persönlichen, psychischen, aber auch aus rein praktischen Gründen zudem schwierig und aufwändig sein wird, ein solches Gesuch zu stellen. Schliesslich wird der Bundesrat gemäss Art. 19 Abs. 2 lit. a E-AFZFG die Einzelheiten des Gesuchsverfahrens erst noch regeln müssen.

Bei einer Einreichungsfrist von maximal zwei Jahren dürfte demgegenüber für Gesuche, die aus entschuldigen Gründen nicht fristgerecht eingereicht worden sind, eine Fristerstreckung um maximal ein weiteres Jahr ausreichend sein.

Das soll nicht bedeuten, dass mit der Bearbeitung der Gesuche zwei Jahre zugewartet wird. Gesuchstellende sind in der Regel schon höheren Alters und ihre Gesuche sollen umgehend behandelt werden.

Zu Antrag 2:

Im Hinblick auf die Umsetzung des Gesetzes durch die Anlaufstellen sind noch verschiedene Fragen offen, die es zu klären, zu präzisieren und zu erläutern gilt:

Zunächst ist in Bezug auf den Geltungsbereich des Gesetzes eine klare Abgrenzung und Präzisierung insbesondere zwischen den beiden Kategorien „Opfer“ und „Betroffene“ erforderlich. Die einzelnen Artikel des Gesetzesentwurfs sind nochmals spezifisch auf die darin verwendeten Begrifflichkeiten bzw. Personengruppen (vgl. Definition in Art. 2 lit. c und d E-AFZFG) zu

überprüfen: Wer hat Anrecht auf welche Leistungen (vgl. beispielsweise Art. 1 Abs. 2 lit. a E-AFZFG: Finanzielle Leistungen erhalten gemäss Art. 4 ff. des Entwurfs lediglich die Opfer und nicht auch die Betroffenen, bei denen die Massnahmen zu Recht angeordnet und korrekt vollzogen worden sind, weshalb die Bestimmung entsprechend anzupassen ist; vgl. ferner Art. 1 Abs. 2 lit. c E-AFZFG: Es sollte die gleiche Terminologie wie hernach in Art. 14 des Entwurfs verwendet werden ("... Opfern und anderen Betroffenen")? Was ist ferner gemeint mit dem Begriff "betroffene Person" in Art. 11 Abs. 4 lit. a und b E-AFZFG?

Mit Blick auf das OHG ist eine präzisere Abgrenzung zwischen dem neuen Gesetz und dem OHG angezeigt. Insbesondere stellt sich die Frage, in welchen Punkten das AFZFG in Analogie zum OHG steht und in welchen Aspekten es demgegenüber Unterschiede aufweist, beispielsweise betreffend Opferqualität von Angehörigen oder Zeuginnen/Zeugen, etc. In Bezug auf die vorgesehene Regelung von Art. 14 E-AFZFG ist vorab auch festzustellen, dass eine allfällige Soforthilfe bereits über den Soforthilfefonds gewährleistet wurde und im neuen Gesetz als finanzielle Leistung der Solidaritätsbeitrag vorgesehen ist. Eine zusätzliche, undifferenzierte Öffnung des Anwendungsbereichs des Opferhilfegesetzes mit nicht abschätzbaren finanziellen Folgen für die Kantone ist abzulehnen. Im Gegensatz zum OHG fehlen in Art. 14 Abs. 1 E-AFZFG denn auch jegliche Kriterien, die bestimmen würden, für welche Sachverhalte die in Art. 14 Abs. 1 OHG vorgesehenen Leistungen wie medizinische, psychologische, soziale, materielle und juristische Hilfe zu erbringen wären (bspw. familien- und erbrechtliche Streitigkeiten?).

Weiter wären Erläuterungen zur Handhabung von interkantonalen Fällen (einschliesslich der damit verbundenen Rechnungsstellung und der dafür benötigten statistischen Daten) hilfreich.

Schliesslich sind das Verfahren zur Abklärung der Opferqualität näher zu erläutern und ein allfälliger Zusammenhang zwischen Art. 5 Abs. 2 und Art. 10 Abs. 2 E-AFZFG zu klären (Sachverhaltsabklärungen von Amtes wegen? Verwendung von archivierten Akten auch zur Begründung einer allfälligen Ablehnung eines Solidaritätsbeitrags?). Dabei stellt sich zugleich die Frage, auf welche Weise die Koordination der Prüfung der Opferqualität zwischen den kantonalen Opferhilfestellen (für allfällige Soforthilfe und längerfristige Hilfe) und der für den Solidaritätsbeitrag gemäss E-AFZFG zuständigen Behörde sichergestellt wird. Die Beurteilung der Opfereigenschaft im Sinne des neuen Gesetzes hat hierbei einzig von den speziell geschaffenen Behörden im dafür vorgesehenen Verfahren zu erfolgen und nicht zusätzlich in parallelen Verwaltungsverfahren bei den Anlaufstellen betreffend Leistung von Soforthilfe und längerfristiger Hilfe infolge einer erweiterten Anwendung des OHG.

Zu Antrag 3:

Analog der Errichtung und Unterhaltung bereits bestehender Denkmäler muss es in der Kompetenz der Kantone liegen, die Schaffung von Erinnerungsstätten in eigener Kompetenz in die Wege zu leiten. Der Bedarf nach einem Denkmal ergibt sich aus dem konkreten Ort und nicht aus einer gesetzlichen Pflicht, die den Kantonen seitens des Bundes auferlegt wird, weshalb Art. 16 ersatzlos zu streichen ist.

Wir bitten um Berücksichtigung unserer Anträge.

Zug, 22. September 2015

Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug



Heinz Tännler
Landammann



Renée Spillmann Siegwart
stv. Landschreiberin

Kopie an:

- Eidgenössische Parlamentarier des Kantons Zug
- Direktion des Innern (3)
- Sicherheitsdirektion
- Staatskanzlei
- cornelia.perler@bj.admin.ch



Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Bundesamt für Justiz
Sekretariat ÖFFR
Bundesrain 20
3003 Bern

BA Justiz
E - 6. Okt. 2015
Act

30. September 2015 (RRB Nr. 934/2015)

**Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen
Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981
(Vernehmlassung)**

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin

Mit Schreiben vom 24. Juni 2015 haben Sie uns den Entwurf für ein Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 (AFZFG) unterbreitet. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

A. Allgemeine Bemerkungen

Grundsätzlich befürworten wir die Stossrichtung der Vorlage. Das den Opfern in der Vergangenheit zugefügte Unrecht – sei es durch Fehler in der Rechtsetzung, in der Rechtsanwendung oder in der Rechtsprechung – kann mit einem Gesetz und mit Ausrichtung von Solidaritätsbeiträgen zwar nicht ungeschehen gemacht werden. Die Vorlage soll aber die Bereitschaft zur Wiedergutmachung zum Ausdruck bringen und den Opfern neben der Anerkennung der damaligen Missstände wenigstens einen gewissen finanziellen Beitrag gewähren, um das erlittene Leid so weit wie möglich wiedergutzumachen. Das grosse gesellschaftliche Bedürfnis nach einer solchen Wiedergutmachung bestätigt die zu befürwortende Zielsetzung des vorliegenden Entwurfs.

Im Kanton Zürich können sich Betroffene von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 seit April 2013 an die Opferberatung Zürich wenden. Die Erfahrungen der vergangenen zwei Jahre haben gezeigt, dass es für die Betroffenen wichtig ist, sich kostenlos beraten lassen zu können und bei der Suche nach Akten unterstützt zu werden. Es besteht aber auch das Bedürfnis nach einer Anerkennung des erlittenen Leides durch Zusprechung finanzieller Leistungen. So haben bereits viele der beratenen Personen von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, mit Hilfe der Opferberatungsstelle ein Gesuch

um Soforthilfe einzureichen. Wir begrüßen es daher ausdrücklich, dass neben der Rehabilitierung der Opfer und der Anerkennung des erlittenen Unrechts sowie der historischen Aufarbeitung des Geschehenen auch die Ausrichtung eines Solidaritätsbeitrags an die Opfer gesetzlich verankert werden soll. Wir sind jedoch der Auffassung, dass die Kantone nicht zur Finanzierung beigezogen werden sollten.

B. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen des Gesetzesentwurfs

Art. 2 Bst. c und d AFZFG

Die vorgeschlagenen Begriffsdefinitionen erlauben keine klare Abgrenzung der *Opfer* von den übrigen *Betroffenen*. Nicht hilfreich ist dabei, dass die für die Opfereigenschaft erforderlichen Voraussetzungen in Bst. d mittels nicht abschliessender Aufzählung bestimmt werden und dadurch viel Ermessensspielraum offengelassen wird. Aus dem Gesetz sollte klar hervorgehen, wer Anrecht auf einen Solidaritätsbeitrag oder andere Leistungen hat und wer nicht. Die beiden Begriffe Opfer und Betroffene werden überdies teilweise widersprüchlich verwendet. In Art. 1 Abs. 2 Bst. a AFZFG ist beispielsweise die Rede von finanziellen Leistungen «zugunsten von Opfern und anderen Betroffenen», während aus den Art. 4 und 14 hervorgeht, dass nur Opfer Anspruch auf finanzielle Leistungen haben sollen.

Die Prüfung der Opfereigenschaft ist zwischen den kantonalen Stellen zu koordinieren, um eine einheitliche Handhabung zu ermöglichen und damit widersprüchliche Entscheide zu vermeiden. Dazu sind konkretere Ausführungen in den Erläuterungen erwünscht, wie etwa die Anforderungen, die an den Nachweis einer psychischen Verletzung gestellt werden sollen.

Antrag: Der Gesetzesentwurf ist hinsichtlich der Begriffe Opfer und Betroffene zu überarbeiten. Ausserdem sind zumindest in den Erläuterungen genauere Vorgaben hinsichtlich der Prüfung der Opfereigenschaft zu machen.

Art. 5 Abs. 1 AFZFG

Die vorgesehene Frist von sechs Monaten für die Einreichung des Gesuchs um Gewährung des Solidaritätsbeitrags ab Inkrafttreten des Gesetzes ist eindeutig zu kurz und damit unrealistisch. Insbesondere für die kantonalen Anlaufstellen und Archive ist kurzfristig mit einem beträchtlichen personellen Mehraufwand zu rechnen. Ohne beträchtliche zusätzliche Mittel kann dieser Aufwand nicht bewältigt werden oder hätte entsprechende Qualitätseinbussen bei der Beratungsarbeit zur Folge, da für derart kurze befristete Einsätze für diese schwierige und sensible Aufgabe nicht genügend qualifiziertes Personal gefunden werden könnte.

Angesichts des hohen Alters vieler Opfer sollte die Verlängerung der Frist jedoch nicht dazu führen, dass die Auszahlungen verzögert werden. Die ersten Teilzahlungen sollten deshalb bereits vor Ablauf der Frist aufgrund von Hochrechnungen erfolgen.

Antrag: Die Frist zur Einreichung der Gesuche um Gewährung des Solidaritätsbeitrags ist auf zwei Jahre zu verlängern.

Art. 5 Abs. 2 AFZFG

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass ein Opfer seinem Gesuch um Gewährung eines Solidaritätsbeitrags «alle verfügbaren Akten» beilegen muss, um seine Opfereigenschaft zu belegen. Diese Formulierung ist zu umfassend und könnte in der Praxis bewirken, dass umfangreiche Aktenbündel beigebracht werden müssten, die für den Nachweis der Opfereigenschaft nicht nötig wären. Ausserdem würde dadurch für die Archive ein sehr grosser Mehraufwand entstehen. Wir regen daher an, es den Archiven – in Zusammenarbeit mit dem Opfer – zu überlassen, in den noch vorhandenen Unterlagen die Kernakten zu bestimmen und diese für die Gesuchstellung aufzubereiten. Ein Archiv wird zudem kein Interesse daran haben, den Kern eines Dossiers zu knapp zu bemessen, da die Rückweisung eines Gesuchs wegen unvollständiger Akten in Form von erneuter Arbeit auf das Archiv selbst zurückfallen würde.

Antrag: Wir schlagen für den zweiten Satz von Art. 5 Abs. 2 AFZFG folgende Formulierung vor: *Dazu legt sie dem Gesuch diejenigen Akten sowie weitere Unterlagen bei, die geeignet sind, ihre Opfereigenschaft zu belegen.*

Art. 11 Abs. 3 AFZFG

Der Begriff der Schutzfristen wird in Art. 11 Abs. 3 AFZFG erstmals genannt. Damit wird vorausgesetzt, dass alle Institutionen bereits mit geeigneten Schutzfristen arbeiten. Aus der Bestimmung geht auch nicht klar hervor, ob es sich um kantonale Schutzfristen oder solche des Bundes handelt. Wir empfehlen daher, den Begriff bereits in Art. 10 in einem neuen Abs. 3 einzuführen und die Vergabe der Schutzfrist den Kantonen zu überlassen.

Antrag: Die Vergabe von Schutzfristen ist in Art. 10, Archivierung, statt in Art. 11, Akteneinsicht, abzuhandeln. Vorschlag für den Wortlaut des neuen Art. 10 Abs. 3 AFZFG: *Den berechtigten Interessen der Betroffenen und der Forschung wird durch die Vergabe von Schutzfristen für personenbezogene Akten Rechnung getragen.*

Mit dem Einschub des neuen Absatzes in Art. 10 und dem Wegfall von Abs. 3 in Art. 11 verschieben sich die jeweils nachfolgenden Absätze entsprechend.

Art. 11 Abs. 5 AFZFG

Neben dem einfachen und kostenlosen Zugang zu den Akten befürworten wir die ausdrückliche Verankerung des Rechts auf Bestreitungsvermerk und auf Gegendarstellung. Diese moderne Praxis hat sich in den letzten Jahren in den öffentlichen Archiven bereits bewährt.

Die Archive werden manchmal mit der Forderung einzelner Betroffener von Zwangsmassnahmen konfrontiert, die sie betreffenden Unterlagen auszuhändigen. Oft sollen auf diese Weise Angaben aus dem Verkehr gezogen werden, die nach Ansicht der Betroffenen unrichtig sind. Die Betroffenen können dadurch aber auch die allgemeine Hoheit über die sie selbst betreffenden Daten (zurück)gewinnen. Grundsätzlich handelt es sich bei den Akten öffentlicher Organe um unveräusserliches Eigentum des entsprechenden Kantons bzw. der entsprechenden Gemeinde, wodurch die Herausgabe verweigert werden kann. Für die Archive wäre es aber wesentlich einfacher, bei einer Forderung nach Herausgabe von Akten auf eine Bestimmung im AFZFG verweisen zu können, zumal dieses Gesetz bei den Betroffenen weitgehend Anerkennung geniesst.

Antrag: Neue Formulierung zweiter Satz von Art. 11 Abs. 5 AFZFG: *Es besteht kein Anspruch auf Berichtigung, Vernichtung oder Herausgabe von Akten.*



Art. 14 AFZFG

Das Schaffen einer Rechtsgrundlage für die bereits heute bestehenden Aufgaben der Anlaufstellen wird begrüsst. Es wird jedoch beantragt, eine Klärung der Schnittstellen zwischen dem AFZFG und dem Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (SR312.5; Opferhilfegesetz, OHG) vorzunehmen.

Das Opferhilfegesetz und dessen Leistungen sind auf Opfer von Straftaten ausgerichtet. Die Leistungen umfassen die angemessene medizinische, psychologische, soziale, materielle und juristische Hilfe in der Schweiz, die *als Folge der Straftat notwendig* geworden ist. Die Gewährung von Soforthilfe und längerfristiger Hilfe im Sinne des OHG an alle Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen (und nicht nur an solche gemäss OHG) wirft verschiedene Fragen auf, die geklärt werden sollten:

- Welche Leistungen sind zu gewähren (Art, Dauer, Umfang)? Wofür soll juristische Hilfe gewährt werden? Sollen beispielsweise die Kosten für eine rechtliche Vertretung im Zusammenhang mit einem Gesuch um Namensänderung nach einer Zwangsadoption übernommen werden?
- Wie ist die Opferqualität von Angehörigen oder von Zeugen zu beurteilen?
- Wie sind die interkantonalen Fälle zu handhaben? Soll die Rechnungsstellung analog Art. 18 OHG erfolgen?

Art. 15 Abs. 2 AFZFG

Gemäss Art. 15 Abs. 2 AFZFG sorgt die zuständige Behörde für die Verbreitung und die Nutzung der Ergebnisse der wissenschaftlichen Aufarbeitung. Wir gehen davon aus, dass es sich bei diesen Ergebnissen nicht um personenbezogene Daten handelt. Andernfalls ist die Einwilligung der betroffenen Personen für die Verbreitung der sie betreffenden Daten einzuholen.

Wir regen an, bei der wissenschaftlichen Aufarbeitung insbesondere auch Fragen zu Geschlechtervorurteilen und zu negativen Auswirkungen von Geschlechterstereotypen zu berücksichtigen. Bei den Recherchen der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen zum Thema der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen hat sich gezeigt, dass bei Frauen und Männern unterschiedliche Verhaltensweisen bestraft worden sind und dass die Entscheide der Behörden stark von Geschlechterstereotypen geprägt waren: Mädchen und Frauen wurden häufig interniert, weil sie «öffentliches Ärgernis erregten», weil sie sich nach herrschender Geschlechternorm «unsittlich» verhielten oder weil vermutet wurde, dass sie (sexuelle) Kontakte zu Männern hatten oder künftig der Prostitution nachgehen könnten. Eine uneheliche Schwangerschaft war ebenfalls ein häufiger Grund, und in einer Anzahl Fälle wurde den Frauen dann ihr Kind mit Zwang bzw. unter Druck weggenommen und zur Adoption «freigegeben». Jungen und Männer wurden häufig interniert, weil sie «arbeits-scheu» oder «trunksüchtig» waren.

Im Forschungsprogramm der Unabhängigen Expertenkommission zur wissenschaftlichen Aufarbeitung der administrativen Versorgungen und im Forschungsprogramm des nationalen Forschungsprogramms des Schweizerischen Nationalfonds ist deshalb zu untersuchen, welche Rolle und Auswirkungen Geschlechterstereotype auf die Biografien von Opfern und Betroffenen und die Entscheide von Behörden bzw. Institutionen gehabt haben.

**Art. 16 AFZFG**

Das Setzen eines Denkmals und anderer Zeichen der Erinnerung erscheint uns sehr wichtig. Anstelle von einzelnen Denkmälern durch die Kantone könnte auch vorgesehen werden, dass Bund und Kantone gemeinsam für ein Denkmal und andere Zeichen der Erinnerung sorgen.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Frau Bundespräsidentin,
die Versicherung unserer ausgezeichneten Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident:

Der Staatsschreiber:



Frau Bundespräsidentin
Simonetta Sommaruga
Vorsteherin Eidgenössisches Justiz-
und Polizeidepartement EJPD
Bundeshaus West
3003 Bern

Bern, 14. September 2015

Reg: vne – 8.439

Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981: Stellungnahme Vorstand SODK

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin

Am 24. Juni 2015 haben Sie einen indirekten Gegenvorschlag zur Wiedergutmachungsinitiative in die Vernehmlassung geschickt. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme, die wir hiermit gerne wahrnehmen.

Der Vorstand SODK hat den Entwurf des Bundesgesetzes über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 an seiner Sitzung vom 4. September 2015 behandelt. Im Folgenden finden Sie die Position des Vorstands SODK zum vorliegenden Gesetzesentwurf:

I. Ausgangslage

Die SODK beteiligte sich seit Beginn der politischen Diskussion auf nationaler Ebene aktiv an der Aufarbeitung von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen. Bereits am ersten Gedenk Anlass für die Opfer von administrativen Versorgungen im Jahr 2010 nahm die SODK teil und bat im Namen der Kantone um Entschuldigung für das geschehene Unrecht. In der Folge dieses Anlasses hat sich die SODK bereit erklärt, die Federführung des Themas auf interkantonaler Ebene und die Koordination der Kantone zu übernehmen. Schwerpunkte des Engagements der SODK waren die Mitwirkung der Kantone bei den Gedenkveranstaltungen. Weiter initiierte die SODK erfolgreich die Schaffung von kantonalen Anlaufstellen für die Betroffenen und übernahm anschliessend deren Koordination. Die SODK zusammen mit der KOKES stellte zudem die Vertretung der Kantone am Runden Tisch und seinen Arbeitsgruppen und die Information der Kantone über den Stand der Arbeiten des Runden Tisches sicher.

Im Rahmen der Schaffung des Soforthilfefonds setzte sich die SODK zusammen mit der Konferenz der kantonalen Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesez (FDKL) bei den Kantonen erfolgreich dafür ein, Beiträge in den Soforthilfefonds zu leisten. Seither haben sich alle Kantone solidarisch mit finanziellen Beiträgen von etwas mehr als 5 Millionen Franken am Soforthilfefonds beteiligt. Und schliesslich engagierte sich die SODK auch für die Aktensicherung und den Aktenzugang für die Betroffenen und bei der Erarbeitung des Berichts des Runden Tisches, der am 1. Juli 2014 erschienen ist.

II. Allgemeine Bemerkungen

Der vorliegende Vorschlag des Bundesrates für ein Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorglichen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen stellt die politische Umsetzung einer im Bericht des Runden Tisches vorgeschlagenen Massnahme dar. Er anerkennt das Unrecht das den Opfern von fürsorglichen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 zugefügt worden ist und sieht vor, den Opfern als Zeichen der Anerkennung des Unrechts einen Solidaritätsbeitrag auszurichten. Ebenso soll die Thematik wissenschaftlich aufgearbeitet und die Opfer bei der Aufarbeitung ihrer Geschichte unterstützt werden.

Die Vertreter der SODK haben das Unrecht an den Opfern von fürsorglichen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 bereits an den Gedenkveranstaltungen 2010 und 2013 anerkannt und sich im Namen der Kantone bei den Opfern entschuldigt. Ebenso hat sich die SODK bereits für die wissenschaftliche Aufarbeitung des Themas ausgesprochen und sich mittels Empfehlungen an die Kantone für die Aktensicherung und die Einrichtung von kantonalen Anlaufstellen eingesetzt

Position 1: Die Stossrichtung der Vorlage entspricht der bisherigen Haltung der SODK und wird grundsätzlich begrüsst.

III. Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln des Gesetzes

2. Abschnitt: Solidaritätsbeitrag

Art. 5 Gesuche

Für die Einreichung der Gesuche ist im Gesetzesentwurf eine Frist von 6 Monaten vorgesehen, gleichzeitig wird mit ca. 12'000-15'000 Gesuchen gerechnet. Nach Einschätzung der Fachleute der Schweizerischen Verbindungsstellen-Konferenz Opferhilfegesetz SVK-OHG, ist diese Frist für die kantonalen Anlaufstellen, welche gemäss Vorlage die Aufgabe hätten, die Opfer bei der Einreichung der Gesuche zu unterstützen, nicht umsetzbar. Eine so kurze Frist würde für die Anlaufstellen kurzfristig einen sehr hohen zusätzlichen Personalaufwand bedeuten, was nicht ohne Qualitätseinbussen bei der Beratungsarbeit umsetzbar wäre.

Neben den Anlaufstellen ist auch bei den kantonalen Archiven mit einem massiven personellen Mehraufwand zu rechnen, wenn die geschätzten 12'000-15'000 Opfer die für ihre Gesuche benötigten Akten einsehen, bzw. kopieren wollen. Bereits heute bestehen bei gewissen kantonalen Archiven teilweise mehrmonatige Wartezeiten für die Akteneinsicht für die Betroffenen. Auch aus diesem Grund scheint die Frist von 6 Monaten nicht realistisch.

Position 2: Der Vorstand SODK schlägt vor, eine Frist von mindestens 2 Jahren für die Einreichung der Gesuche vorzusehen.

Art. 9 Zahlungsrahmen und Finanzierung

Betreffend Finanzierung der Solidaritätsbeiträge ist im Gesetzesentwurf vorgesehen, dass sich neben dem Bund in erster Linie die Kantone mit freiwilligen Zuwendungen beteiligen. Im erläuternden Bericht wird diese Beteiligung der Kantone auf etwa ein Drittel des Gesamtbeitrags von 300 Millionen Franken beziffert. D.h. die Kantone hätten sich mit 100 Millionen zu beteiligen.

Position 3: Der Vorstand SODK begrüsst, dass die Finanzierungspflicht der Kantone nicht zwingend, sondern nur freiwillig erfolgt. Dies insbesondere aus folgenden Gründen:

- Nicht jeder Kanton ist gleichermassen von der Problematik betroffen
- Bisher haben zwischen Bund und Kantonen keine verbindlichen Gespräche über Finanzierungsmodalitäten und auch keine Meinungsbildung dazu stattgefunden.
- Das Fehlen einer ausdrücklichen gesetzlichen Verpflichtung ermöglicht es den Kantonen beispielsweise auch, allenfalls weitere Beiträge aus Fondsmitteln bereitzustellen oder ohne Druck von Bundesseite eine alternative Lösung zu erarbeiten. Wir erinnern daran, dass die Kantone aus der Romandie die Beträge an den Soforthilfefonds nicht aus Lotteriefondsmitteln bereitstellen konnten und der Kanton Waadt bereits eine eigenständige Lösung hat.

3. Abschnitt Archivierung und Akteneinsicht

Bereits am 12. März 2010 hat die SODK zusammen mit der Bundesrätin Evelyne Widmer-Schlumpf, sowie der KKJPD und der KOKES die Kantonsregierungen in einem Schreiben gebeten, die Aktensicherung zu dieser Thematik sicherzustellen. Nach Einschätzung der kantonalen Anlaufstellen für die Opfer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen sind insbesondere ein einfacher und kostenloser Zugang zu den Akten sowie die Möglichkeit der Gegendarstellung wichtig.

Eine Stellungnahme zu konkreten Umsetzungsfragen betreffend Archivierung ist Sache der Schweizerischen Archivdirektorinnen- und Archivdirektorenkonferenz ADK.

Um eine Wiederholung der Geschichte zu vermeiden, wäre es aus Sicht des Vorstands SODK zudem wichtig, dass sich die Kantone Überlegungen zum Umgang mit heutigen Akten und Archivierungskonzepten und -vorgaben machen. Auch heutige und künftige Betroffene von Fremdplatzierungen (z.B. in Heimen) sollen wissen und in Erfahrung bringen können, wo was über sie und ihre Geschichte steht.

Position 4: Der Vorstand SODK begrüsst die vorgesehene Regelung der Archivierung und Akteneinsicht.

4. Abschnitt Beratung und Unterstützung durch kantonale Anlaufstellen

Art. 14

Allgemein

Alle Kantone haben - aufgrund einer Empfehlung des Vorstands SODK vom 26. Februar 2013 - Anlaufstellen für die Opfer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen eingerichtet¹. In den meisten Kantonen wurden die bestehenden kantonalen Opferberatungsstellen mit dieser Aufgabe betraut. Diese Anlaufstellen haben seither mehr als 1500 Personen beraten und sie insbesondere bei der Eingabe von Gesuchen beim Soforthilfefonds, sowie bei der Suche nach ihren Akten unterstützt. Die in Artikel 14 vorgesehene Aufgabe der Anlaufstellen würde somit keine Schaffung von neu-

¹

http://www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Fachbereiche/Opferhilfe/F%C3%BCrsorgerische_Zwangsmassnahmen/2015.06.01_Adressen_kant._Anlaufstellen_Opfer_Zwangsmassnahmen.pdf

en Anlaufstellen durch die Kantone nach sich ziehen, sondern stellt eine Rechtsgrundlage für die Weiterführung dieser bereits bestehenden Aufgabe dar.

Position 5: Der Vorstand SODK begrüsst die Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Weiterführung der Aufgabe der bereits bestehenden kantonalen Anlaufstellen für die Opfer FSZM (i.d.R. bestehende kantonale Opferberatungsstellen). Damit können das seit 2013 bei den Anlaufstellen aufgebaute spezifische Wissen wie auch die bereits etablierten Kontakte der Anlaufstellen untereinander, zu den Archiven etc. weiter genutzt werden und die Opfer weiterhin bestmöglich unterstützt werden.

Ressourcen

Die Beratung und Unterstützung der Opfer FSZM bedeuten bereits jetzt einen grossen Ressourcenaufwand für die kantonalen Anlaufstellen: nebst der Beratung erweist sich insbesondere die Unterstützung bei der Aktensuche und -einsicht bei den Archiven als sehr zeitintensiv. Aufgrund des hohen Alters und der eingeschränkten Mobilität der Betroffenen sind zudem teilweise sogar zeitaufwändige Hausbesuche nötig.

Da vorgesehen ist, dass die kantonalen Anlaufstellen die Opfer bei der Einreichung der Gesuche an den Solidaritätsfonds unterstützen sollen, ist aufgrund der geschätzten Zahlen mit einem beträchtlichen zusätzlichen Ressourcenaufwand bei den Anlaufstellen zu rechnen (vgl. dazu auch Position 2).

Umsetzungsfragen

Was die vorgesehene Umsetzung des Gesetzes durch die Anlaufstellen betrifft, sind noch verschiedene Fragen offen und müssten durch das EJPD, bzw. Bundesamt für Justiz (BJ) noch geklärt, bzw. präzisiert und erläutert werden.

Das BJ hat bereits zugesichert, im Rahmen der Auswertung des Vernehmlassungsverfahrens weitere umsetzungstechnischen Fragen und Rückmeldungen an einem nächsten von der SODK organisierten Treffen der kantonalen Anlaufstellen im Herbst 2015 zu diskutieren.

Position 6: Aus Sicht des Vorstands SODK besteht insbesondere bei folgenden Themenbereichen im Gesetzesentwurf noch Klärungs- und Präzisierungsbedarf:

- Geltungsbereich des Gesetzes: Eine kohärentere Abgrenzung und Präzisierung des Geltungsbereichs des Gesetzes insbesondere zwischen den beiden Kategorien „Opfer“ und „Betroffene“ ist nötig. (Wer hat Anrecht auf welche Leistungen?)
- Abgrenzung zum OHG: Für die anwendenden Stellen wäre eine präzisere Abgrenzung zwischen dem neuen Gesetz und dem OHG hilfreich. In welchen Punkten steht das Gesetz in Analogie zum OHG und in welchen Fällen weist es Unterschiede auf? (z.B. Opferqualität von Angehörigen oder Zeugen)
- Interkantonale Fälle: Erläuterungen zur Handhabung von interkantonalen Fällen und insbesondere der Rechnungsstellung für interkantonale Fälle (sowie der dafür benötigten statistischen Daten) wären hilfreich.
- Koordination der Prüfung der Opferqualität: Auf welche Weise wird die Koordination der Prüfung der Opferqualität zwischen der kantonalen Opferhilfestellen (für Soforthilfe und längerfristige Hilfe) und der für den Solidaritätsbeitrag zuständigen Behörde sichergestellt?

5. Abschnitt **Wissenschaftliche Aufarbeitung und Öffentlichkeitsarbeit**

Art. 15 Wissenschaftliche Aufarbeitung

Der Vorstand SODK hat sich bereits in seiner Stellungnahme zum Gesetz über die Rehabilitation administrativ versorgter Menschen vom 20. Dezember 2012 für eine wissenschaftliche Aufarbeitung der Thematik im Rahmen des Nationalfonds ausgesprochen.

Position 7: Die wissenschaftliche Aufarbeitung der Thematik wird unterstützt. Im Sinne der Nutzung bestehender Strukturen wird eine Aufarbeitung im Rahmen des Nationalfonds NFP begrüsst.

Art. 16 Zeichen der Erinnerung

Der Runde Tisch beantragte den Behörden ein Zeichen der Erinnerung zu setzen. Art. 16 sieht nun vor, dass die Kantone für ein Denkmal und andere Zeichen der Erinnerung zu sorgen haben.

Position 8: Der Vorstand SODK unterstützt die Einrichtung einer nationalen Gedenkstätte.

Wir danken Ihnen bestens für Kenntnisnahme und Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren

Der Präsident



Peter Gomm
Regierungsrat

Die Generalsekretärin



Margrith Hanselmann

Frau Bundespräsidentin
Simonetta Sommaruga
Vorsteherin Eidgenössisches Justiz-
und Polizeidepartement EJPD
Bundeshaus West
3003 Bern

(per Mail zugestellt an: cornelia.perler@bj.admin.ch)

Luzern, 20. September 2015

**Entwurf eines Bundesgesetzes über die Aufarbeitung der fürsorgerischen
Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierung vor 1981 / Vernehmlassungsverfahren**

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 24. Juni 2015 haben Sie einen indirekten Gegenvorschlag zur Wiedergutmachungsinitiative in die Vernehmlassung geschickt. Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die KOKES bezweckt die Zusammenarbeit unter den Kantonen, mit dem Bund und anderen wichtigen Organisationen im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes. Zusammen mit der SODK beteiligten wir uns seit Beginn der politischen Diskussion auf nationale Ebene aktiv an der Aufarbeitung von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen, u.a. durch die aktive Mitwirkung an den beiden Gedenkveranstaltungen 2010 (Hindelbank) und 2014 (Bern) und seit Juni 2013 am Runden Tisch.

In Absprache mit der SODK, die die Federführung des Themas auf interkantonalen Ebene übernommen hat und die diesbezüglichen Tätigkeiten der Kantone koordiniert, verzichten wir auf eine eigene Stellungnahme und verweisen auf die Stellungnahme des Vorstands der SODK vom 14. September 2015.

Mit freundlichen Grüssen

**Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz
KOKES**



Diana Wider,
Generalsekretärin

**Schweizerische Archivrektorinnen- und Archivrektor-
renkonferenz ADK**
**Conférence des directrices et directeurs d'archives suis-
ses CDA**

Präsidium
c/o Staatsarchiv des Kantons Zürich
Dr. Beat Gnädinger
Staatsarchivar
Winterthurerstrasse 170
CH-8057 Zürich

Direktwahl +41 44 635 69 10
Direktfax +41 44 635 69 05
beat.gnaedinger@ji.zh.ch

ref gnä
Zürich, 08. Juli 2015

Bundesamt für Justiz
Sekretariat ÖFFR
Bundesrain 20
3003 Bern

**Entwurf eines Bundesgesetzes über die Aufarbeitung der fürsorgeri-
schen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981; Ver-
nehmlassungsverfahren; Stellungnahme der Schweizerischen Archiv-
direktorinnen- und Archivrektorenkonferenz ADK**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 24. Juni 2015 legen Sie uns die oben genannten Unterlagen zur
Stellungnahme vor. Wir bedanken uns für die Einladung und kommen dieser gerne
nach.

1 Einleitende Bemerkungen und allgemeine Erwägungen

Die ADK ist mit dem vorgeschlagenen Erlass in seinen Grundzügen einverstanden. Er
spiegelt die eindruckliche Entwicklung der Diskussion über die fürsorgerischen
Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen seit 2012 in geeigneter Weise wider
und sieht für die relevanten Bereiche angemessene Regelungen vor.

2 Bemerkungen zu den einzelnen Regelungsbereichen

2.1 Art. 5 Abs. 2

Die Formulierung "alle verfügbaren Akten" ist anzupassen.

Artikel 5 Absatz 2 sieht vor, dass ein Opfer seinem Gesuch um Gewährung eines Soli-
daritätsbeitrags "alle verfügbaren Akten" beilegen muss, um seine Opfereigenschaft zu
belegen.

Aus unserer Sicht ist diese Formulierung zu umfassend. Aufgrund ihres Wortlauts kann
sie in der Praxis bewirken, dass umfangreiche Konvolute von Unterlagen beigebracht
werden, die für den Nachweis der Opfereigenschaft nicht nötig wären. Konkret müss-
ten die Institutionen, in deren Hoheit sich die Unterlagen befinden, wohl in vielen Fällen
dicke Dossiers kopieren, die unter dem Aspekt "Nachweis der Opfereigenschaft" viel
Ballast enthalten. Und zusätzlicher Aufwand würde entstehen, weil Auszüge aus Bü-
chern, die ein Gesuch stellendes Opfer betreffen, unter Abdeckung benachbarter Ein-
träge mit kopiert werden müssten. Diese aufwändigen Arbeiten würden die Archive

hemmen in ihrem Auftrag, möglichst vielen Betroffenen möglichst speditiv und gut zur Seite zu stehen.

Wir schlagen vor, folgende Formulierung zu wählen:

² [...] *Dazu legt sie dem Gesuch **diejenigen** Akten sowie weitere Unterlagen bei, die geeignet sind, ihre Opfereigenschaft zu belegen.*

Diese Formulierung entspricht der Intention, wie sie im erläuternden Bericht, S. 14, dargelegt ist, besser als diejenige im Gesetzesentwurf, und sie entlastet sowohl Gesuchsteller/innen als auch Archive wesentlich.

Den Archiven ist ohne weiteres zuzutrauen, dass sie in Zusammenarbeit mit einem Opfer in den noch vorhandenen Unterlagen die Kernakten bestimmen und diese für die Gesuchstellung aufbereiten. Unterstützt werden könnte eine solche Vorgehensweise z. B. durch einen erläuternden Rundbrief oder einen Leitfaden mit einer Beispielsammlung.

Jedenfalls wird ein Archiv kein Interesse haben daran, den Kern eines Dossiers zu knapp zu bemessen, denn die Rückweisung eines Gesuchs wegen unvollständiger Beilagen würde in Form von erneuter Arbeit für den/die gleiche Betroffene auf das Archiv selbst zurückfallen.

2.2 Art. 5 Abs. 3 und weitere Bestimmungen

*Die Formulierung "kantonale Staatsarchive" ist nicht gebräuchlich. Sie ist zu ersetzen durch die Formulierung "**kantonale Archive**".*

Die Kantone kennen verschiedene Bezeichnungen für ihre Archive. Die Mehrzahl betreibt ein "Staatsarchiv", mehrere Kantone betreiben ein "Kantonsarchiv", einzelne ein "Landesarchiv". Als Sammelbegriff bietet sich der Terminus "kantonale Archive" an, der nota bene in der französischen Fassung der Vorlage bereits verwendet wird ("archives cantonales"). Die Gefahr, dass ein kantonales mit dem nationalen Archiv verwechselt wird, besteht nicht, da die Eidgenossenschaft ihr Archiv als Bundesarchiv bezeichnet und keine Gemeinde ein "Staatsarchiv" führt.

2.3 Art. 10 Abs. 3 [neu]

*Die Vergabe von **Schutzfristen** ist in Art. 10, Archivierung, statt in Art. 11, Akteneinsicht, abzuhandeln.*

Statt den Begriff Schutzfristen in Art. 11 Abs. 3 erstmals zu nennen (und damit voraussetzen, dass alle Institutionen ohnehin mit geeigneten Schutzfristen arbeiten), schlagen wir vor, in einem neuen Absatz 3 von Art. 10 den Begriff der Schutzfristen folgendermassen einzuführen:

³ *Den berechtigten Interessen der Betroffenen und der Forschung wird durch die Vergabe von Schutzfristen für personenbezogene Akten Rechnung getragen.*

Die Verschiebung der Bestimmung rechtfertigt sich auch deshalb, weil die Vergabe von Schutzfristen im Rahmen der Archivierung geleistet wird, und nicht während der Behandlung eines Einsichtsgesuchs.

Art. 10 Abs. 3 wird zu Art. 10 Abs. 4.

Art. 11 Abs. 3 entfällt.

Art. 11 Abs. 4 wird zu Art. 11 Abs. 3.

Art. 11 Abs. 5 wird zu Art. 11 Abs. 4.

2.4 Art. 11 Abs. 5

*Neben der Berichtigung und Vernichtung von Originalakten ist auch deren **Herausgabe** explizit zu verneinen.*

In Artikel 11 Absatz 5 wird die moderne Praxis, die sich in Bezug auf strittige Inhalte von Akten in schweizerischen öffentlichen Archiven in den letzten Jahren etabliert hat und die in verschiedenen Archivgesetzen auch schon konkret formuliert wurde, weitgehend abgebildet (Recht auf Anbringung eines Bestreitungsvermerks und auf Beifügung einer Gegendarstellung).

Zusätzlich hört man hie und da die Forderung einzelner Betroffener von Zwangsmassnahmen, dass ihnen die sie betreffenden Unterlagen ausgehändigt werden. Dieses Anliegen ist meist doppelt motiviert: Einerseits sollen auf diese Weise Angaben aus dem Verkehr gezogen werden, die nach Ansicht des/der Betroffenen unrichtig sind, andererseits will ein/e Betroffene/r auf diese Weise die generelle Hoheit über die ihn/sie selbst betreffenden Daten (zurück-)gewinnen.

Für die Archive ist es nicht ganz einfach, diesem aus der Sicht eines Opfers verständlichen Anspruch das geltende Recht bzw. die überwiegenden Interessen entgegenzuhalten. Zwar würde allein die Tatsache, dass die Akten öffentlicher Organe unveräusserliches Eigentum des entsprechenden Kantons bzw. der entsprechenden Gemeinde sind, zur Verweigerung einer Forderung nach Herausgabe genügen. Oder es liesse sich argumentieren, dass ein Verwaltungsvorgang nicht "ungeschehen" gemacht werden kann durch die Extradition eines Dossiers aus einem Archiv: Zu oft – bzw. praktisch immer – sind andernorts identische, komplementäre oder andere Datenspuren vorhanden, die den Vorgang genauso belegen (Briefkopien, Antwortschreiben, Listen etc.).

Aber das eine Argument wäre legalistisch und das andere schulmeisterhaft. Deshalb wäre es wesentlich einfacher für die Archive, wenn bei einer entsprechenden Forderung auf einen Passus im vorliegenden Gesetz verwiesen werden könnte, da bei Betroffenen unbestritten ist, dass dieses grundsätzlich für und nicht gegen sie geschrieben wurde, dass mithin nichts darin steht, das ihren eigenen Interessen grundsätzlich zuwiderläuft.

Wir schlagen deshalb vor, folgende Formulierung zu wählen:

⁵ [...] *Es besteht kein Anspruch auf Berichtigung, Vernichtung **oder Herausgabe** von Akten.*

Wir danken Ihnen noch einmal für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Für Rückfragen steht Ihnen der Unterzeichnete gern zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Schweizerische Archivrektorinnen- und Archivrektorenkonferenz
ADK

[elektronisch versandt]

Dr. Beat Gnädinger
Präsident

Kopie an:
Schweizerische Staatsschreiberkonferenz SSK