

REGIERUNGSRAT

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

A-Post Plus
Bundesamt für Justiz
Bundesrain 20
3003 Bern

19. Januar 2022

Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV); Änderung des Strafgesetzbuchs; Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 20. Oktober 2021 wurden die Kantonsregierungen eingeladen, die Unterlagen zur Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV]) zu prüfen und dazu Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Möglichkeit.

Für die Verankerung der am Abstimmungssonntag vom 7. März 2021 erfolgreichen Volksinitiative "Ja zum Verhüllungsverbot" in die Gesetzgebung, erhoben die Kantone keinen Anspruch auf eine kantonale Umsetzung des Gesichtsverhüllungsverbots und erachteten eine Umsetzung von Art. 10a BV durch den Bund als zweckmässig.

Der Bundesrat schlägt nun für die Umsetzung des Gesichtsverhüllungsverbots einen Übertretungstatbestand im Schweizerischen Strafgesetzbuch (StGB) vor (Art. 332a Abs. 1 VE-StGB). Dabei sieht der genannte Artikel auch Ausnahmen vor.

Wie viele andere Kantone auch, hat der Kanton Aargau ein Vermummungsverbot verankert. Gemäss § 47 des Gesetzes über die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit (Polizeigesetz, PolG) wird mit Busse bis Fr. 5'000.– bestraft, wer sich bei bewilligungspflichtigen Versammlungen und Demonstrationen oder bei sonstigen Menschenansammlungen auf öffentlichem Grund durch Vermummung unkenntlich macht. Mit dieser am 1. Juli 2021 neu in Kraft getretenen Bestimmung wurde durch die Anpassung des Wortlauts das Vermummungsverbot ausgeweitet. Vorher konnte das Vermummungsverbot lediglich bei bewilligungspflichtigen Kundgebungen auf öffentlichem Grund angewendet werden. Demnach zählten beispielsweise Sportveranstaltungen wie Fussballspiele oder Fanmärsche nicht dazu. Der neu einzuführende, vom Bundesrat vorgeschlagene Übertretungstatbestand würde nun so weit gehen, dass eine Verzeigung wegen Vermummung auch zum Beispiel im Fussballstadion möglich ist.

Allgemein ist festzuhalten, dass mit dem Vermummungsverbot einerseits das Risiko von Gewalttätigkeiten insbesondere an Demonstrationen und Sportanlässen reduziert werden soll. Es entspricht einer gesicherten Erkenntnis, dass sich die Gefahr von Ausschreitungen beträchtlich erhöht, wenn sich Vermummte unter Demonstrierenden oder Fangruppen befinden. Zudem sind es oft Vermummte, die als Teil einer Gruppierung auftreten, welche zu Gewaltanwendung und Sachbeschädigungen neigen. Andererseits bestehen bei der Durchsetzung des Vermummungsverbots in der Praxis oft erhebliche Schwierigkeiten. So schränkt das Vermummungsverbot den polizeitaktischen

Spielraum ein, weil damit einerseits die Verpflichtung besteht, das Verbot durchzusetzen und andererseits aber eine strikte Durchsetzung eine kontraproduktive Wirkung erzielt, da beim polizeilichen Einschreiten regelmässig die Gefahr der Eskalation besteht. Gestützt auf das Verhältnismässigkeitsprinzip wird stets eine Abwägung vorgenommen, wobei insbesondere bei grossen Demonstrationen und Sportanlässen das Interesse am Schutz der öffentlichen Ordnung gegenüber einer Intervention bei Vermummten, welche keine weiteren Straftaten begehen, oftmals höher gewichtet wird.

Ferner ist es für die im Einsatz stehenden Polizeikräfte sehr schwierig, den Nachweis einer Widerhandlung gegen das Vermummungsverbot erbringen zu können, weil gerade wegen der Vermummung die Identifikation der Täterschaft höhere Anforderungen stellt. Erschwerend kommt hinzu, dass regelrechte Uniformierungen in den Fanszenen bestehen. Ein mögliches zielgerichtetes Einsatzmittel könnte die Aufnahme von Videobildern (vorher/nachher) sein, um Vermummte besser identifizieren und sie im Nachhinein sanktionieren zu können. Jedoch ist es fraglich, ob sich die Einsatzkräfte lediglich auf Vermummte fokussieren sollen, welche noch keine weiteren Straftaten begangen haben, da es sich beim Vermummungsverbot lediglich um eine Übertretung handelt und sich die Einsatzkräfte schweremässig auf die Verhinderung von Sachbeschädigungen und Gewaltanwendungen ausrichten sollen.

Sodann stellen Übertretungen in der Regel keinen Festnahmetitel dar. Ohne weitere, schwerwiegendere Verstösse könnte eine vermummte Person folglich nach Abnahme der Personalien und Feststellung des Sachverhalts, was erhebliche Kapazitäten der Polizei binden würde, nicht festgehalten werden.

Schliesslich ist der Vollständigkeit halber zu erwähnen, dass die Vollverschleierung im Kanton Aargau kaum ein Thema ist. Auch wird nicht davon ausgegangen, dass die Vollverschleierung mit Flüchtlingen aus entsprechenden Ländern übermässig zunehmen wird, sind es doch explizit Flüchtlinge, welche sich mit den extremen religiösen Bräuchen nicht abfinden möchten. Allenfalls wäre es möglich, dass sich Touristinnen aus arabischen Ländern nicht an das Verhüllungsverbot halten würden. Bisher ist aber keine solche Meldung im Kanton Aargau bekannt.

Trotz Betonung der Vollzugsschwierigkeiten des Vermummungsverbots und der Einsicht, dass alleine mit einem solchen Verbot Gewalthandlungen und Sachbeschädigungen anlässlich von Demonstrationen und Sportanlässen nicht gänzlich zu verhindern sind, unterstützt der Regierungsrat des Kantons Aargau die vorgeschlagene Verankerung des Verbots zur Gesichtsverhüllung. Es dürfen für Vermummte, welche zum Ziel haben, anonym Straftaten zu begehen oder sich der Strafverfolgung zu entziehen, keine rechtsfreien Räume geschaffen werden. Die Verankerung des Verbots zur Gesichtsverhüllung soll also auch eine symbolische Bedeutung haben.

Für allfällige Rückfragen steht Ihnen Marco Mainardi, Dienstchef Führungsunterstützung Kriminalpolizei (marco.mainardi@kapo.ag.ch, 062 835 84 34), zur Verfügung.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Alex Hürzeler
Landammann

Joana Filippi
Staatsschreiberin

Kopie

- jonas.amstutz@bj.admin.ch



KANTON
APPENZELL INNERRHODEN

Landammann und Standeskommission

Sekretariat Ratskanzlei
Marktgasse 2
9050 Appenzell
Telefon +41 71 788 93 11
info@rk.ai.ch
www.ai.ch

Ratskanzlei, Marktgasse 2, 9050 Appenzell

Per E-Mail an
jonas.amstutz@bj.admin.ch

Appenzell, 20. Januar 2022

Umsetzung des Verbots zur Gesichtshüllung (Art. 10a BV); Änderung des Strafgesetzbuchs Stellungnahme Kanton Appenzell I.Rh.

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 20. Oktober 2021 haben Sie uns im Rahmen der Umsetzung des Verbots zur Gesichtshüllung (Art. 10a BV) die Vernehmlassungsunterlagen zur Änderung des Strafgesetzbuchs zukommen lassen.

Die Standeskommission hat die Unterlagen geprüft. Sie ist mit der vorgeschlagenen Gesetzesänderung zur Umsetzung des Verbots zur Gesichtshüllung einverstanden.

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:

- Justiz-, Polizei- und Militärdepartement Appenzell I.Rh., Marktgasse 10d, 9050 Appenzell
- Ständerat Daniel Fässler, Weissbadstrasse 3a, 9050 Appenzell
- Nationalrat Thomas Rechsteiner (thomas.rechsteiner@parl.ch)



Regierungsrat, 9102 Herisau

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)
per E-Mail: jonas.amstutz@bj.admin.ch
[PDF- und Wordversion]

Dr. iur. Roger Nobs
Ratschreiber
Tel. +41 71 353 63 51
roger.nobs@ar.ch

Herisau, 21. Januar 2022

Eidg. Vernehmlassung; Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10 BV): Änderung StGB; Stellungnahme des Regierungsrates von Appenzell Ausserrhoden

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 20. Oktober 2021 wurden die Kantonsregierungen vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement EJPD eingeladen, zur Umsetzung des Verbots der Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV) bis 3. Februar 2022 Stellung zu nehmen.

Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden nimmt dazu wie folgt Stellung:

Er stimmt der vorgeschlagenen Änderung des Strafgesetzbuches grundsätzlich zu. Eine einheitliche schweizweite Regelung erscheint sinnvoll, vor allem im Hinblick darauf, dass einzelne Kantone bereits eine eigenständige Regelung kennen und die Kantone keinen Anspruch auf eine kantonale Umsetzung des Gesichtsverhüllungsverbots erhoben haben. Des Weiteren erachtet der Regierungsrat eine StGB-Lösung als zweckmässig und angebracht.

Der Regierungsrat beschränkt sich auf eine Bemerkung zu Art. 332 Abs. 2 lit. g VE-StGB, wobei davon auszugehen ist, dass diese Problematik im Kanton Appenzell Ausserrhoden ohnehin von untergeordneter Bedeutung sein wird.

Diese Bestimmung ist entweder ersatzlos zu streichen oder so zu überarbeiten, dass sie tatsächlich auch umgesetzt werden kann. Konkret muss festgehalten werden, dass derartige Auftritte und Äusserungen keinerlei strafrechtlich relevante Inhalte haben. Die jetzige Formulierung ("die die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht beeinträchtigt") genügt nicht, da sie schlicht nicht fassbar ist. Sie führt vielmehr dazu, dass allfällige Widerhandlungen bei öffentlichen Veranstaltungen faktisch nicht geahndet werden können, da bei sämtlichen Demonstrationen Bezug auf das Grundrecht der Meinungsäusserungs- oder Versammlungsfreiheit genommen werden kann, selbst wenn es dabei nur um den (möglicherweise gewalttätigen) Ausdruck einer Unzufriedenheit geht. Zulässig sein kann eine Gesichtsverhüllung nur dann, wenn eine Einzelperson eine persönliche Meinung in korrekter Form (also nicht verbunden mit einem strafrechtlich vorwerfbaren Verhalten) zum Ausdruck bringt und dabei mit persönlichen Friktionen rechnen muss. Das dürften allerdings grosse Ausnahmefälle sein (und



bleiben), zumal derartige Äusserungen erfahrungsgemäss medial und unter Schutz der Persönlichkeit verbreitet werden, bei öffentlichen Veranstaltungen eine Gesichtsverhüllung in der Regel aber ohnehin nicht angezeigt und sinnvoll erscheint (da ja diese Personen ohnehin bekannt sind).

Schliesslich ist zu betonen, dass die vorliegende Strafnorm gemäss Artikel 332a VE-StGB mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar ist und dass dadurch Musliminnen in der Schweiz nicht diskriminiert werden.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Auftrag des Regierungsrates

Dr. iur. Roger Nobs, Ratschreiber



Regierungsrat

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

Staatskanzlei, Postfach, 3000 Bern 8

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Per E-Mail an: jonas.amstutz@bj.admin.ch

Ihr Zeichen:

26. Januar 2022

Unser Zeichen: 2021.SIDGS.692

RRB Nr.: 65/2022

Direktion: Sicherheitsdirektion

Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Vernehmlassung des Bundes: Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV): Änderung des Strafgesetzbuchs Stellungnahme des Kantons Bern

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Der Regierungsrat des Kantons Bern lehnte die Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot» in seiner Stellungnahme klar ab. Auch für einen indirekten Gegenvorschlag zur Initiative in Form eines Bundesgesetzes sah er keinen Bedarf. Die Initiative wurde von der Mehrheit der Stimmenden angenommen, woraufhin die Artikel 10a und 197 Ziffer 12 in die Bundesverfassung (BV) Aufnahme fanden. Der Regierungsrat begrüsst die strafrechtliche Umsetzung der Initiative durch den Bund, die zu einer schweizweit einheitlichen Regelung führt. Dem Vorschlag stimmt er grundsätzlich zu.

Zur strafrechtlichen Verfolgung schlägt der Bundesrat einen Übertretungstatbestand in einem neuen Artikel 332a StGB vor: "Wer sein Gesicht an öffentlichen oder privaten Orten verhüllt, die der Allgemeinheit zur entgeltlichen oder unentgeltlichen Nutzung offenstehen, wird mit Busse bestraft." Das Verbot soll, vereinfacht gesagt, an Orten gelten, die dem Publikum zugänglich sind. Die Strafverfolgung und die richterliche Beurteilung stehen in Übereinstimmung mit Art. 123 Abs. 2 BV in der Verantwortung der Kantone.

Mit dem Gesichtsverhüllungsverbot werden gemäss Erläuterungsbericht zwei grundlegende Ziele verfolgt: Zum einen sollen sich die Menschen im öffentlichen Raum mit offenem Gesicht begegnen. Zum anderen soll das Verhüllungsverbot dem *Schutz der öffentlichen Ordnung* dienen, indem Vermummungen nicht missbraucht werden können, um Straftaten anonym zu begehen oder sich der Strafverfolgung zu entziehen.

Richtig erscheint dem Regierungsrat, dass die Busse nicht höher angesetzt wird, als der in Art. 106 Abs. 1 StGB vorgesehene Maximalbetrag. Es wird an den Strafjustizorganen sein, hier eine Praxis bezüglich der Höhe der Busse zu entwickeln. Weiter wird begrüsst, dass in Fällen, wo jemand gezwungen wird, sich zu

verhüllen, der Tatbestand der Nötigung nach Art. 181 StGB laut erläuterndem Bericht als ausreichend angesehen wird.

Es fragt sich angesichts der Vielzahl der berechtigten Ausnahmen vom Verhüllungsverbot, ob Letzteres überhaupt in der Praxis Relevanz entfalten kann und mithin durchsetzbar sein wird. Insbesondere aus Gründen des Gesundheitsschutzes wird vermutlich auch nach der aktuellen Covid-19-Pandemie ein gewisser Teil der Bevölkerung weiterhin proaktiv einen Gesichtsschutz im öffentlichen Raum tragen. Der erläuternde Bericht nennt an verschiedener Stelle Beispiele und Fallkonstellationen, was für die Praktikerinnen und Praktiker sicherlich wertvoll ist. Mit Blick auf einen einheitlichen Vollzug der neuen Strafnorm, regt der Regierungsrat an, die konkrete Anwendung der Norm in einer Vollzugsempfehlung näher zu umschreiben.

Inwieweit die neue Bestimmung zu einem spürbaren Mehraufwand bei den vollziehenden Kantonen führen wird, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht abschliessend abgeschätzt werden.

Zu den einzelnen Bestimmungen äussert sich der Regierungsrat wie folgt:

Zu Art. 332a Abs. 2 Bst. a VE-StGB

Buchstabe a übernimmt den Begriff der Sakralstätte aus Art. 10a BV und definiert ihn in den Ausführungen im Erläuternden Bericht. Diese Definition erscheint uns jedoch zu eng gefasst.

Einige Religionsgemeinschaften verfügen über keine oder nicht über genügend grosse Räumlichkeiten, die zur Ausübung ihrer Religion bestimmt sind. Oft muss, insbesondere für grössere Anlässe, auf Mieträumlichkeiten (Turnhallen, Mehrzweckhallen, Quartierzentren etc.) ausgewichen werden. Auch diese Mieträumlichkeiten sollen – wenn sie zur Ausübung der Religion genutzt werden – unter den Begriff der Sakralstätte fallen. Es wird daher die folgende Ergänzung beantragt:

Als Sakralstätten müssen alle Räumlichkeiten gelten, die zur Ausübung einer Religion bestimmt sind *oder für eine bestimmte Zeitdauer zur Ausübung der Religion genutzt werden*. Der Regierungsrat ersucht Sie, das im erläuternden Bericht aufzunehmen.

Zu Art. 332a Abs. 2 Bst. g VE-StGB

Unter diesem Buchstaben sollen zwei Ausnahmetatbestände erfasst werden. Erstens ist die Gesichtsverhüllung nicht strafbar, wenn sie zur Ausübung der Grundrechte der Meinungsäusserungsfreiheit oder der Versammlungsfreiheit notwendig ist, und zweitens, wenn sie eine bildliche Ausdrucksform der Meinungsäusserung darstellt. Diese beiden Ausnahmetatbestände erscheinen im Hinblick auf die Verhältnismässigkeit und die Rechtsprechung angezeigt.

Unklarheiten bestehen bezüglich der Terminologie «Einzelauftritte und Versammlungen». Gemäss Lehre ist unklar, ob Versammlungen i.S.v. Art. 22 BV eine Mindestteilnehmerzahl von zwei oder drei Personen voraussetzen. Je nach Auslegung wären daher öffentliche Zusammenschlüsse von zwei Personen von der Terminologie «Einzelauftritte und Versammlungen» nicht erfasst. Zudem ist die Bedeutung des Begriffs «Einzelauftritte» nicht klar. Wir regen deshalb an, auf den Zusatz «Einzel-» zu verzichten und nur von Auftritten zu sprechen oder eine andere, präzisere Formulierung zu wählen.

Insbesondere Art. 332a Abs. 2 Bst. g VE-StGB dürfte in der Praxis erhebliche Anwendungsfragen aufwerfen. Es erscheint dem Regierungsrat darum angezeigt, hier durch eine Vollzugsempfehlung an die Kantone zusätzliche Klarheit zu schaffen. Es muss vermieden werden, dass allzu weitgehende Ausnahmen das nationale (und bernische) Vermummungsverbot aushöhlen.

Der Regierungsrat dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Hinweise.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates



Beatrice Simon
Regierungspräsidentin



Christoph Auer
Staatsschreiber

Verteiler

- Sicherheitsdirektion
- Direktion für Inneres und Justiz
- Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion

Regierungsrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement
Bern
jonas.amstutz@bj.admin.ch

Liestal, 25. Januar 2022

Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV): Änderung des StGB / Vernehmlassungsantwort

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Wir begrüssen die Umsetzung des mittels Volksinitiative in der Bundesverfassung verankerten Verhüllungsverbots (Art. 10a BV) durch einen neuen Übertretungstatbestand im schweizerischen Strafgesetzbuch, so dass eine gesamtschweizerisch einheitlich gültige Regelung geschaffen wird. Mit dem vorgeschlagenen Art. 332a sind wir im Grundsatz einverstanden, insbesondere auch damit, dass es sich lediglich um eine Übertretung handelt, die mit Busse bestraft werden soll. Das ist der relativ geringen Schwere einer Missachtung dieses Verbots angemessen.

Zur Vorlage haben wir im Weiteren folgende Bemerkungen:

- Der neue Straftatbestand sollte unserer Meinung nach als Ordnungsbussentatbestand im Ordnungsbussenkatalog ausgestaltet werden. Wir teilen die diesbezüglichen Bedenken im Bericht nicht. Im Unterschied zu den im erläuternden Bericht angefügten Delikten, wie Tötlichkeit, Sachbeschädigung, sexuelle Belästigung, handelt es sich beim Verhüllungsverbot um einen Tatbestand, der keine Geschädigten kennt und keine individuellen Rechtsgüter verletzt. Damit liegt der neue Tatbestand viel näher bei den Strassenverkehrs- oder Betäubungsmittel-Delikten, bei denen sich die Ahndung im Ordnungsbussenverfahren über lange Jahre hin absolut bewährt hat.
- Die Anwendung des Verbots im öffentlich zugänglichen Raum erachten wir als richtig. Auch die Anwendung auf öffentliche Verkehrsmittel ist richtig. Allerdings ist die Ausnahme der Zivilluftfahrt – soweit sie schweizerische Luftfahrzeuge im öffentlichen Verkehr betrifft – nicht nachvollziehbar und aus Sicherheitsgründen auch nicht sinnvoll. An Bord schweizerischer Luftfahrzeuge gilt schweizerisches Recht, unabhängig davon, über welchem Land sich das Luftfahrzeug befindet. Die Argumentation, dass die Zivilluftfahrt deshalb auszunehmen sei, weil sich die Luftfahrzeuge mehrheitlich über ausländischem Territorium befinden, ist sachlich nicht überzeugend. Für die Sicherheit an Bord von schweizerischen Luftfahrzeugen sind schweizerische

Sicherheitskräfte (z.B. Air Marshalls) zuständig. Für diese ist die Gewährleistung der Sicherheit durch eine Ausnahme vom Verhüllungsverbot schwieriger sicherzustellen. Der Unterschied zur Seeschifffahrt ist nicht erkennbar. Wir fordern deshalb, dass der zivile öffentliche Luftverkehr aus Sicherheitsgründen nicht vom Geltungsbereich des Verhüllungsverbots ausgenommen wird.

- Aus dem Blickwinkel der öffentlichen Sicherheit und der Durchsetzung der öffentlichen Ruhe und Ordnung ist nicht nachvollziehbar, weshalb das Verhüllungsverbot bei der Ausübung der Grundrechte der Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit nicht gelten soll. Wer sich auf öffentlichem Grund bewegt, soll grundsätzlich nicht die Möglichkeit haben, unter dem Schutz der Anonymität durch Vermummung Straftaten wie insbesondere Landfriedensbruch (Art. 260 StGB) zu begehen. Die Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass sich diese Gefahr im Zusammenhang mit Menschenansammlungen jeglicher Art immer wieder verwirklicht hat. Wir leben nicht in einer Gesellschaft, in welcher seine Identität verheimlichen muss, wer seine Meinung öffentlich kundtun will. Der Ausnahmetatbestand, dass eine Gesichtsverhüllung für die Ausübung dieser Grundrechte notwendig sein könne – wie es im ersten Halbsatz von Artikel 332a Abs. 2 Buchstabe g ausgeführt ist – halten wir hier in unserem Land für nicht gegeben. Wir leben in einer freien Demokratie, in welcher keine Gesinnungsverfolgung stattfindet. Diese Ausnahme würde der anonymen Ausübung von Gewalt bei Kundgebungen und bei Sportveranstaltungen Tür und Tor öffnen. Es ist zwar richtig, dass die Polizei dort, wo heute schon ein Vermummungsverbot eingeführt ist, jeweils eine Abwägung der Verhältnismässigkeit vornimmt beim Entscheid, ob sie gegen vermummte Personen nur wegen der Vermummung einschreitet oder erst dann, wenn es zu Gewalttätigkeiten kommt. Solche Taten müssen aber präventiv und je nach Lage schon durch Einschreiten gegen eine Vermummung zwecks Verschleierung der Identität im Vorfeld mutmasslicher Gewalttätigkeiten bekämpft werden können, wenn es die Umstände, sprich: namentlich die Verhältnismässigkeit, zulassen. Gegen die Verhüllung als Stilmittel oder als bildliche Meinungsäusserung in diesem Rahmen haben wir dagegen keine Einwände. Wir schlagen daher folgende gekürzte Formulierung vor: *«g. bei Einzelauftritten und Versammlungen im öffentlichen Raum, wenn es sich dabei um eine bildliche Meinungsäusserung handelt, die die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht beeinträchtigt.»*

Hochachtungsvoll



Thomas Weber
Regierungspräsident



Elisabeth Heer Dietrich
Landschreiberin



Rathaus, Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 80 45
Fax: +41 61 267 85 72
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch
www.regierungsrat.bs.ch

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement

Per Mail an:
jonas.amstutz@bj.admin.ch

Basel, 25. Januar 2022

Regierungsratsbeschluss vom 25. Januar 2022

Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV): Änderung des Strafgesetzbuches

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Zustellung der Unterlagen zur vorgeschlagenen, bundesrechtlichen Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV) und für die Möglichkeit, eine Stellungnahme einzureichen.

Der Kanton Basel-Stadt akzeptiert die Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung durch die Aufnahme einer neuen Bestimmung im Strafgesetzbuch. Im Hinblick auf die Umsetzung haben wir zum Entwurf der neuen Bestimmung folgende Anmerkungen:

Art. 332a Abs. 1 VE-StGB nimmt den Verfassungstext mit einem abgeänderten Wortbestand auf und spricht nunmehr von «öffentlichen oder privaten Orten, die der Allgemeinheit zur entgeltlichen oder unentgeltlichen Nutzung offenstehen». Dass Offenstehen für die entgeltliche oder unentgeltliche Nutzung der Allgemeinheit bezieht sich sowohl auf die öffentlichen wie auch privaten Orte. Dem erläuternden Bericht ist zu entnehmen, dass die in der Bundesverfassung (BV) genannten Konstellationen sich zum Teil überlappen würden, wobei die Gesamtheit im Aspekt der Zugänglichkeit für die Allgemeinheit liege, weshalb der Übertretungstatbestand auch entsprechend formuliert wurde. Es besteht nach Ansicht des Kantons Basel-Stadt indes keine Notwendigkeit, von der Formulierung der BV abzuweichen und entsprechend zwei möglicherweise nicht genau deckungsgleiche Verbote abzufassen.

Die Gleichbehandlung von privaten, aber allgemein nutzbaren Transportmitteln mit öffentlichen Verkehrsmitteln in Bezug auf das Verhüllungsverbot ist grundsätzlich zu begrüßen. So soll das Gesichtsverhüllungsverbot auch in Fahrzeugen des öffentlichen Verkehrs grundsätzlich gelten. Überdies bei privaten, aber allgemein nutzbaren Transportmitteln, worunter auch Dienstleister, die im öffentlichen Raum Passagiere aufnehmen, wie Taxiunternehmen oder Firmen, die mittels Apps Fahrerinnen oder Fahrern Passagiere zuhalten, gehören. Der erläuternde Bericht soll nach Ansicht des Kantons Basel-Stadt indessen präzisiert werden. «Im Voraus bestellte Fahrten von einem Ausgangspunkt zu einem Ziel» sollen beispielsweise nicht unter das Verhüllungsverbot fallen (erläuternder Bericht, Ziff. 5.1.2.2). Viele Taxifahrten werden auf Bestellung ausgeführt. Es erscheint für die Beantwortung der Frage, ob das Verhüllungsverbot im Taxi gilt, nicht sinnvoll zu unterscheiden, ob eine Fahrt auf Bestellung oder durch «zufällige» Aufnahme der Kundschaft im

öffentlichen Raum erfolgt. Bei Fahrten von privaten Limousinen-Diensten (Bestellfahrten) trifft eine Analogie zu privaten Fahrzeugen eher zu. Andererseits stehen auch diese Fahrten (ausgenommen werden können lediglich unternehmensinterne Limousinendienste) für die Allgemeinheit zur Nutzung offen, womit die Berechtigung für eine Ungleichbehandlung mit Taxis wiederum fraglich ist. Unbeantwortet bleibt, ob bei «bestellten» Transporten, wie z.B. Schüler- oder Behindertentransporten, die teilweise von der öffentlichen Hand finanziert werden, das Verhüllungsverbot gelten soll.

Unter Berücksichtigung des einfachen Zugangs für zahlreiche Personen, die im Umfeld von Flughäfen arbeiten und nicht mit abfliegenden und ankommenden Passagieren vergleichbar sind, sowie der Eignung von Flughäfen als Ziele von terroristischen Anschlägen scheint es grundsätzlich fraglich, eine Ausnahme der Flughäfen vom Verhüllungsverbot zu rechtfertigen. Der Kanton Basel-Stadt regt an, auch mit Blick auf das Bestimmtheitsgebot die Einfügung einer weiteren Ausnahme unter Abs. 2 von Art. 332a VE-StGB zu prüfen, so dass klar ersichtlich ist, dass im Bereich der Zivilluftfahrt für Flugpassagiere in den Flugzeugen eine Ausnahmeregelung vom Verhüllungsverbot geschaffen werden soll (erläuternder Bericht Ziff. 5.1.2.3).

Die Ausführungen im erläuternden Bericht (Ziff. 5.1.2.4), wonach «die Gesichtsverhüllung für Fahrzeuglenkerinnen und Fahrzeuglenker nach geltendem Recht aus Gründen der Verkehrssicherheit immer verboten sei» sind in dieser Absolutheit nicht korrekt beziehungsweise zu präzisieren. Die Pflicht zur Beherrschung des Fahrzeuges schliesst auch allfällige Beeinträchtigungen des Sichtfeldes ein. Ob eine Beeinträchtigung des Sichtfeldes konkret vorliegt, bleibt eine Einzelfallbeurteilung. Es kommt insbesondere auf das Mass der Verhüllung an. So sind Hygienemasken am Steuer grundsätzlich zulässig. Auch andere Verhüllungen, wie z.B. eine Ski- oder Motorradmaske oder eine Kopfhaut zum Tauchen (z.B. auf einem Boot) sind wohl als zulässig zu betrachten. Beim Tragen eines Niqabs (Gesichtsschleier) ist das Sichtfeld demgegenüber eingeschränkt.

Art. 332a Abs. 2 lit. c VE-StGB: Der erläuternde Bericht führt aus, dass die Sicherheit einerseits im Sinne von körperlicher Unversehrtheit gemeint ist. Zudem ist durch die Erwähnung von «Einsätzen im Sicherheitsbereich» aber auch Sicherheit im Sinne von «Schutz vor zu erwartenden Nachteilen» (als Beispiel wird die Gewährleistung der Anonymität von Polizei, Militär, Feuerwehr oder Sicherheitsdiensten aufgeführt) gemeint. Unklar bleibt, ob mit «Sicherheitsdiensten» auch private Dienstleister im Sicherheitsbereich gemeint sind respektive ob sich einzelne Personen oder Personengruppen ebenfalls auf lit. c berufen können, wenn ihre eigene Sicherheit (im Sinne der Erwartung von Nachteilen) betroffen ist.

Art. 332a Abs. 2 lit. e VE-StGB: In der Praxis werden sich Abgrenzungsschwierigkeiten ergeben. Es bleibt unklar, ab wann ein Ritus als Brauchtum qualifiziert und darüber hinaus bleibt unklar, ab wann ein Ritus als «einheimischer» Brauchtum qualifiziert wird. Dieselben Schwierigkeiten zeigen sich bereits heute bei den künstlerischen und unterhaltenden Darbietungen.

Art. 332a Abs. 2 lit. g VE-StGB: In der Praxis werden sich Abgrenzungsschwierigkeiten ergeben. Angesprochen ist der Abschnitt «... wenn die Gesichtsverhüllung zur Ausübung der Grundrechte der Meinungsäusserungsfreiheit oder Versammlungsfreiheit notwendig ist». Unklar ist, ab wann eine Gesichtsverhüllung als «notwendig» und damit «zur Ausübung der Grundrechte der Meinungsäusserungsfreiheit oder Versammlungsfreiheit» als zulässig beurteilt wird. Die Bestimmung trifft zudem eine Unterscheidung, die der Klärung bedarf. Wenn eine Gesichtsverhüllung zur Ausübung von Grundrechten notwendig ist, ist sie zulässig. Handelt es sich dabei um eine «bildliche Meinungsäusserung», ist eine Gesichtsverhüllung nur zulässig, wenn durch die bildliche Meinungsäusserung «die öffentliche Sicherheit und Ordnung» nicht beeinträchtigt wird. Unklar ist, ob eine Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Kauf genommen wird, solange es sich nicht um eine bildliche Meinungsäusserung handelt und die Gesichtsverhüllung zur Ausübung der Grundrechte der Meinungsäusserungsfreiheit oder der Versammlungsfreiheit notwendig ist. Die Erläuterungen zu lit. g (Ziff. 5.2.8.5) besagen, dass «die Ausnahme» von vornherein

nur Aktivitäten schützt, die die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht beeinträchtigen, der Wortlaut von lit. g lässt sich aber durchaus anders lesen. Nach Ansicht des Kantons Basel-Stadt ist eine generelle Überarbeitung von lit. g angezeigt. Die Ausübung von Grundrechten im Rahmen von Demonstrationen, Kundgebungen und Menschenansammlungen und dessen Vereinbarkeit mit dem Verhüllungsverbot beziehungsweise die Identifikation mutmasslicher Straftäterinnen und Straftäter stellen bereits heute eine grosse Herausforderung dar.

Das StGB enthält keine Bestimmung, die den Zwang zur Gesichtsverhüllung ausdrücklich unter Strafe stellt. Wer eine andere Person zwingt, ihr Gesicht zu verhüllen, kann nach geltendem Recht gestützt auf den Nötigungstatbestand (Artikel 181 StGB) bestraft werden. Der Kanton Basel-Stadt regt an, die Ergänzung des Art. 332a VE-StGB um Aufnahme eines Verbots des Zwangs zur Gesichtsverhüllung zu prüfen.

Schliesslich bespricht der erläuternde Bericht die Verfassungsmässigkeit des Verbots zur Gesichtsverhüllung hinsichtlich der Grundrechte der persönlichen Freiheit, der Glaubens- und Gewissensfreiheit, der Meinungsäusserungsfreiheit, der Versammlungsfreiheit und der Wirtschaftsfreiheit. Im vorliegenden Kontext fehlen Ausführungen zur Gleichstellung von Frauen und Männer (Art. 8 Abs. 3 BV). Die Vereinbarkeit des Verhüllungsverbotes mit dieser grundsätzlichen Verfassungsbestimmung ist nach Ansicht des Kantons Basel-Stadt in den erläuternden Bericht aufzunehmen.

Bei Fragen steht Ihnen als Kontaktperson Dr. Davide Donati, Co-Leiter Zentraler Rechtsdienst (Leitung.zrd@jsd.bs.ch), gerne zur Verfügung. Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen im Voraus.

Mit freundlichen Grüssen
Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin



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

PAR COURRIEL

Département fédéral de justice et police DFJP
Palais fédéral ouest
3003 Berne

Courriel : jonas.amstutz@bj.admin.ch

Fribourg, le 18 janvier 2022

2022-49

Mise en œuvre de l'interdiction de se dissimuler le visage (art. 10a Cst.) : modification du code pénal

Madame la Conseillère fédérale,

Par courrier du 20 octobre 2021, vous nous avez consultés sur l'objet cité en titre, et nous vous en remercions.

Nous saluons l'option retenue de mettre en œuvre le nouvel article constitutionnel par la création d'une nouvelle contravention dans le code pénal, qui permettra notamment de lutter efficacement contre les délinquants usant de la dissimulation du visage pour commettre des infractions de manière anonyme ou se soustraire à des poursuites pénales.

Même si la mise en œuvre de cette nouvelle disposition pénale entraînera vraisemblablement une augmentation de la charge de travail de notre Police cantonale, nous estimons qu'elle demeurera limitée et pleinement proportionnée au bénéfice sécuritaire escompté.

Avec ces considérations, nous apportons notre plein appui au projet présenté.

Nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

Au nom du Conseil d'Etat :

Olivier Curty, Président

Danielle Gagnaux-Morel, Chancelière d'Etat

Copie

—

à la Direction de la sécurité et de la justice, pour elle et la Police cantonale ;
à la Chancellerie d'Etat.



Genève, le 2 février 2022

Le Conseil d'Etat

265-2022

Département fédéral de justice et police
(DFJP)
Madame Karin Keller-Sutter
Conseillère fédérale
Palais fédéral Ouest
3003 Berne

**Concerne : mise en œuvre de l'interdiction de se dissimuler le visage (art. 10a Cst.) :
modification du code pénal**

Madame la Conseillère fédérale,

Nous vous remercions pour le courrier de votre département du 20 octobre 2021, relatif à l'objet cité en tête.

Après consultation des autorités concernées par la mise en œuvre de cette interdiction, dont la chancellerie de police et le pouvoir judiciaire, et après examen du rapport explicatif et l'analyse de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme S.A.S. c. France [requête n° 43835/11], notre Conseil a l'honneur de vous faire part de sa position.

La réglementation de l'ordre régnant dans l'espace public relève en priorité des cantons. Notre Conseil rappelle son attachement au respect de ce partage constitutionnel des compétences et considère que toute dérogation à cette attribution doit répondre à une exigence stricte de nécessité.

Notre Conseil partage la conclusion du comité de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) que l'interdiction de se dissimuler le visage devrait idéalement faire l'objet d'une réglementation uniforme.

Cependant, cette interdiction et ses nombreuses exceptions concernent des situations extrêmement différentes dont les manifestations sportives, le culte religieux, la manifestation culturelle, le carnaval, le port du niqab et de la burqa qui rendent difficile une application uniforme du fait de la variété des intérêts publics concernés.

L'article AP-332a CP proposé bouleverse le partage constitutionnel des compétences et entre en conflit avec les solutions cantonales actuellement en vigueur sans examiner les intérêts en jeu dans chaque domaine de son application.

Le souci légitime de respecter le délai de deux ans imposé pour la mise en œuvre de l'article 10a Cst. ne peut, à lui seul, justifier la nécessité d'un bouleversement aussi profond de l'ordre fédéraliste.

Outre ce problème constitutionnel, le choix du code pénal crée des conséquences négatives dont l'ampleur dépasse les problèmes que l'article AP-332a est censé résoudre.

En effet, cet article aménage une quantité insolite d'exceptions créant de grandes difficultés d'interprétation. Cette indétermination de la norme pose problème en ce qu'elle ne respecte pas le principe de la légalité du code pénal qui exige un état de fait légal objectif, clair et précis.

L'AP-332a CP risque ainsi d'être interprété de manière différente selon le canton en charge de son application, ce qui serait en contradiction avec la volonté exprimée par la CCDJP d'une application uniforme et ne justifierait plus, rétroactivement, que les cantons aient renoncé à leurs prérogatives.

La mise en œuvre de l'article 10a Cst. nécessite de traiter spécifiquement la prohibition du port des vêtements religieux dissimulant le visage, car cette interdiction se distingue des autres par la nature des biens juridiques qu'elle entend protéger.

En effet, la Cour européenne des droits de l'homme, dans l'affaire S.A.S. c. France, a considéré que l'interdiction totale de se dissimuler le visage pouvait être justifiée dans la mesure où elle protège la culture du "vivre ensemble", or ce bien juridique ne fait pas partie de ceux protégés par le code pénal.

Ainsi, la solution proposée consistant à classer l'article AP-332a dans un emplacement extérieur à la systématique des biens juridiques du code pénal se lit comme une construction artificielle qui n'a pour but que l'introduction d'une disposition dans un code qui n'a pas la vocation de l'accueillir.

Notre conseil rappelle l'attachement de Genève au respect des droits humains et considère que la CEDH développe un raisonnement spécifique pour traiter le cas d'un vêtement religieux considéré comme l'expression individuelle de la liberté d'expression et de conscience. Cette situation mérite et nécessite un traitement juridique spécifique et adéquat.

En conséquence, notre Conseil considère que ni le code pénal, ni la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI) ne sont des instruments adéquats pour mettre en œuvre l'article 10a Cst. et que seule une loi fédérale autonome sera en mesure de traiter la diversité et la complexité de son champ d'application.

Votre département a écarté cette voie en la considérant disproportionnée au vu de la matière à régler. Il apparaît qu'au contraire, cette solution est proportionnée en regard des difficultés que l'article AP-332a menace de générer et dont rien ne permet de minimiser l'impact. En effet, Genève, siège d'organisations internationales, connaît un nombre important de manifestations politiques et attire des touristes dont certaines susceptibles de porter le niqab.

Une loi autonome aurait l'avantage de pouvoir réserver la compétence des cantons pour certains domaines d'application comme les manifestations dans l'espace public et respecterait davantage l'ordre fédéraliste historique.

Elle éviterait également d'introduire une norme pénale dont les difficultés d'interprétation augmenteraient la charge financière des cantons en charge de la poursuite et de l'examen judiciaire des cas.

Elle permettra enfin de définir le bien juridique protégé pour chacune des situations et développer la notion de contrainte de l'article 10a al. 2 Cst. qui ne recoupe pas forcément celle de l'article 181 du code pénal.

Notre conseil n'ignore pas les difficultés juridiques soulevées par la mise en œuvre de l'interdiction de se dissimuler le visage et attache beaucoup d'importance au respect de la volonté du citoyen. Il encourage ainsi la Confédération à engager toutes les ressources nécessaires pour élaborer une loi autonome dans le délai imposé des deux ans.

Cette voie est la seule qui soit en mesure de mettre en œuvre la volonté populaire, de distinguer les cas d'application, d'en définir les biens juridiques qu'elle protège, de respecter la Convention des droits de l'homme et de respecter davantage les compétences cantonales en vigueur en matière de domaine public.

En vous remerciant d'avoir consulté la République et canton de Genève, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de notre parfaite considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :



Michèle Righetti

Le président :



Serge Dal Busco

Regierungsrat
Rathaus
8750 Glarus

Eidgenössisches Justiz- und Poli-
zeidepartement EJPD
3003 Bern

Glarus, 25. Januar 2022
Unsere Ref: 2021-233

**Vernehmlassung zur Änderung des Strafgesetzbuchs; Umsetzung des Verbots zur Ge-
sichtsverhüllung (Art. 10a BV)**

Hochgeachtete Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement gab uns in eingangs genannter Angele-
genheit die Möglichkeit zur Stellungnahme. Dafür danken wir und lassen uns gerne wie folgt
vernehmen:

Der vorgeschlagenen Umsetzung des Gesichtsverhüllungsverbots nach Art. 10a BV durch
Einführung eines neuen Übertretungstatbestands in Art. 332a des Schweizerischen Strafge-
setzbuchs (SR 311; abgekürzt StGB) wird im Wesentlichen zugestimmt.

Dass die Anwendung des Ordnungsbussenverfahrens bei Verstössen gegen das Gesichts-
verhüllungsverbot allerdings nicht möglich sein soll, ist nicht nachvollziehbar. Dieses kann in
der Regel an Ort und Stelle sofort mit Busse geahndet werden. Das Ordnungsbussenverfah-
ren eignet sich daher gut zu dessen Sanktionierung. Sind im Einzelfall die Voraussetzungen
dafür nicht gegeben bzw. wird dieses von der betroffenen Person abgelehnt, kommt das or-
dentliche Strafverfahren ohnehin subsidiär zur Anwendung. Muss das Gesichtsverhüllungs-
verbot sodann stets im ordentlichen Verfahren verfolgt werden, verursacht dies deutlich mehr
Aufwand. Das Ordnungsbussenverfahren ist hier viel ökonomischer. Deshalb wird verlangt,
dieses für die Ahndung des Gesichtsverhüllungsverbots im Gesetz vorzusehen.

Als problematisch ist im Weiteren die Ausnahme in Abs. 2 Bst. g von Art. 332a StGB zu be-
trachten. Strafbestimmungen haben höheren Anforderungen an die Bestimmtheit zu genü-
gen. Dies ist bei Bst. g nicht umfassend der Fall. Danach soll die Gesichtsverhüllung dann
zulässig sein, wenn die Gesichtsverhüllung zur Ausübung der Grundrechte der Meinungs-
äusserungsfreiheit oder der Versammlungsfreiheit notwendig ist. In der Rechtsanwendung
führt diese Formulierung zu nicht zu tolerierenden Unsicherheiten. Die Bürgerinnen und Bür-
ger werden zu Rechtsgüterabwägungen gezwungen, die geprägt sind von individuellen An-
sichten, die zwangsläufig unterschiedlich ausfallen werden. Sie können nicht abschätzen, ob
ihr Verhalten in dieser Konstellation noch legal ist oder doch mit einer Bestrafung gerechnet
werden muss. Die Rechtssicherheit erweist sich damit nicht mehr als ausreichend gegeben.
Die Zulässigkeit der Gesichtsverhüllung an Demonstrationen ist im Gesetz daher präziser zu
umschreiben.

Genehmigen Sie, hochgeachtete Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Freundliche Grüsse

Für den Regierungsrat

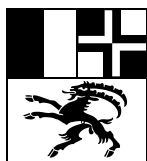


Marianne Lienhard
Landammann



Hansjörg Dürst
Ratsschreiber

E-Mail an (PDF- und Word-Version):
- jonas.amstutz@bj.admin.ch



Sitzung vom

25. Januar 2022

Mitgeteilt den

26. Januar 2022

Protokoll Nr.

67/2022

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundeshaus West
3003 Bern

Auch per Mail zustellen als PDF und Word-Dokument:

jonas.amstutz@bj.admin.ch

Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV): Änderung des Strafgesetzbuchs

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 20. Oktober 2021 lassen Sie uns die oben erwähnte Vorlage zur
Stellungnahme zukommen. Dafür danken wir Ihnen bestens.

Die Regierung des Kantons Graubünden erachtet die vorgeschlagene Konkretisierung der Verfassungsbestimmung von Artikel 10a zur Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung mittels Übertretungstatbestand im Strafgesetzbuch als sachgerecht. Auf eine weiterführende inhaltliche Stellungnahme verzichten wir.

Abschliessend danken wir Ihnen nochmals für die Möglichkeit zur Stellungnahme.



Namens der Regierung

Der Präsident:

Marcus Caduff

Der Kanzleidirektor:

Daniel Spadin

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

Département fédéral de justice et police
A l'attention de Madame la Conseillère fédérale
Karin Keller-Suter

Par courriel à jonas.amstutz@bj.admin.ch
(en formats Word et PDF)

Delémont, le 25 janvier 2022

Mise en œuvre de l'interdiction de se dissimuler le visage (art. 10a Cst.) : modification du code pénal ; procédure de consultation

Madame la Conseillère fédérale,
Mesdames, Messieurs,

Par la présente, le Gouvernement de la République et Canton du Jura vous transmet sa réponse relative à la procédure de consultation citée en marge.

Le Gouvernement adhère au projet mis en consultation. A l'instar des autres cantons, il souligne l'importance d'une réglementation uniforme sur l'interdiction de se dissimuler le visage au niveau du droit fédéral.

Il est en particulier favorable à la concrétisation de la disposition constitutionnelle au sein du code pénal (CP) permettant ainsi une harmonisation avec la partie de l'initiative visant à interdire la contrainte de se dissimuler le visage (art. 10a, al. 2, Cst), déjà sanctionnée par l'article 181 CP relatif à la contrainte. En outre, les exceptions à l'interdiction de se dissimuler le visage énumérées à l'article 332a, al. 2, let. a à g, CP garantissent le respect des conditions nécessaires à la restriction des droits fondamentaux inscrites au sein même de la Constitution fédérale.

Mme Eline Schaller, conseillère juridique (032 420 56 43 ; eline.schaller@jura.ch), se tient à votre disposition en cas de question.

Le Gouvernement jurassien vous remercie de l'avoir consulté et vous prie de croire, Madame la Conseillère fédérale, Mesdames, Messieurs, à l'assurance de sa haute considération.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA


David Eray
Président




Jean-Baptiste Maître
Chancelier d'État

Justiz- und Sicherheitsdepartement

Bahnhofstrasse 15
Postfach 3768
6002 Luzern
Telefon 041 228 59 17
justiz@lu.ch
www.lu.ch

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD

per E-Mail
jonas.amstutz@bj.admin.ch

Luzern, 18. Januar 2022

Protokoll-Nr.: 61

Strafrecht. Änderung des Strafgesetzbuches (Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 20. Oktober 2021 hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement die Kantonsregierungen im Rahmen eines Vernehmlassungsverfahrens eingeladen, zur Änderung des Strafgesetzbuches (Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung) Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns im Namen und Auftrag des Regierungsrates wie folgt:

Wir stimmen der Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung d.h. der Änderung Strafgesetzbuches (StGB) zu. Mit der vorgeschlagenen Lösung wird schweizweit eine einheitliche Regelung sichergestellt. Dies ist zu begrüßen. Wir erachten es auch für richtig, dass der private Raum nicht vom Gesichtsverhüllungsverbot umfasst wird, soweit dort keine grundsätzlich von allen beanspruchbaren Dienstleistungen angeboten werden. Damit bleibt der Schutz der Privatsphäre gemäss Artikel 13 der Bundesverfassung (BV) gewährleistet. Mit den in Artikel 332a Absatz 2 StGB vorgeschlagenen Ausnahmen vom Gesichtsverhüllungsverbot wird Artikel 10a Absatz 3 BV umgesetzt. Wir begrüßen dabei insbesondere, dass Gesichtsverhüllungen im öffentlichen Raum zulässig sein sollen, wenn sie zur Ausübung der Grundrechte der Meinungsäusserungsfreiheit oder der Versammlungsfreiheit notwendig sind und die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht beeinträchtigen. Demonstrationen, die sich auf diese Grundrechte stützen, haben einen wichtigen Stellenwert in unserer demokratischen Gesellschaft. Selbstverständlich dürfen aber Gesichtsverhüllungen nicht missbraucht werden, um Straftaten anonym zu begehen oder sich der Strafverfolgung zu entziehen.

Freundliche Grüsse

Paul Winiker
Regierungsrat



LE CONSEIL D'ÉTAT

DE LA RÉPUBLIQUE ET
CANTON DE NEUCHÂTEL

Département fédéral de justice et police
Palais fédéral Ouest
3003 Berne

Mise en œuvre de l'interdiction de se dissimuler le visage (art. 10a Cst.) : modification du code pénal ; ouverture de la procédure de consultation

Madame la conseillère fédérale,

Le Conseil d'État de la République et Canton de Neuchâtel vous remercie de lui avoir offert la possibilité de participer à la consultation fédérale dont l'objet est cité sous rubrique.

En préambule, nous estimons que cette nouvelle disposition pénale permettra de réprimer, de manière proportionnée et rapide (simple contravention), la violation à l'interdiction de se dissimuler le visage consacrée à l'art. 10a Cst. Par ailleurs, de nombreuses exceptions ont été prévues par le législateur, de sorte que la réponse des autorités pénales pourra tenir compte des circonstances du cas d'espèce et ne punir que les dissimulations du visage problématiques, soit celles adoptées pour perturber l'ordre et la sécurité publics.

Une certaine inquiétude a néanmoins été exprimée par les autorités judiciaires quant à l'appréciation concrète de certaines situations avec, pour exemple, une personne qui porterait une cagoule « pour se protéger des conditions climatiques » lors d'un match de foot se déroulant à la mi-novembre. Notre expérience déjà existante dans ce domaine, en raison d'une interdiction cantonale de se dissimuler le visage lors de manifestations sportives, se veut pour l'heure rassurante mais une grande vigilance de nos autorités sera nécessaire.

En vous réitérant nos remerciements pour nous avoir associés à cette procédure de consultation, nous vous prions de croire, Madame la conseillère fédérale, à l'expression de nos sentiments distingués.

Neuchâtel, le 2 février 2022

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
L. FAVRE

La chancelière,
S. DESPLAND



NE



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

PER E-MAIL

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Frau Bundesrätin Karin Keller-Sutter
Bundeshaus West
3003 Bern

Telefon 041 618 79 02
staatskanzlei@nw.ch
Stans, 1. Februar 2022

Umsetzung des Verbots zur Gesichtshüllung (Art. 10a BV): Änderung des Strafgesetzbuchs. Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 20. Oktober 2021 eröffnete das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) unter anderem bei den Kantonen das Vernehmlassungsverfahren zur Umsetzung des Verbots zur Gesichtshüllung (Art. 10a BV).

Der Kanton Nidwalden begrüsst die vorgeschlagene Revision des Strafgesetzbuches (VE-StGB). Die einheitliche Regelung im Strafgesetzbuch wird als sinnvoll erachtet. Zudem lässt die Ausgestaltung der Strafnorm als Übertretungstatbestand einen gewissen Spielraum zu und kann im Rahmen eines Schnellverfahrens abgehandelt werden.

Art. 322a VE-StGB verbietet in Abs. 1 neu die Gesichtshüllung an allgemein zugänglichen Orten. Die Ausführungen zum Verbot und der räumliche Geltungsbereich sind schlüssig und verständlich abgehandelt. In Abs. 2 werden die verschiedenen vorgesehenen Ausnahmen erfasst. Gemäss Bst. g soll neu auch eine Ausnahme vom Vermummungsverbot gelten «bei Einzelauftritten und Versammlungen im öffentlichen Raum, wenn die Gesichtshüllung zur Ausübung der Grundrechte der Meinungsäusserungsfreiheit oder der Versammlungsfreiheit notwendig ist oder wenn es sich dabei um eine bildliche Meinungsäusserung handelt, die die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht beeinträchtigt».

Hierzu muss darauf hingewiesen werden, dass eines der Ziele des Gesichtshüllungsverbots von Art. 10a BV ist, dem Schutz der öffentlichen Ordnung zu dienen, indem Vermummungen nicht missbraucht werden können, um Straftaten anonym zu begehen oder sich der Strafverfolgung zu entziehen. Dabei geht es auch darum, Gesichtshüllungen von Chaoten anlässlich von Demonstrationen zu unterbinden. In vielen Kantonen wurde aufgrund dieser geforderten Zielsetzung auch ein Vermummungsverbot eingeführt. Mit der vorgesehenen Regelung in Art. 322a Abs. 2 Bst. g VE-StGB wird nun jedoch das Gegenteil erreicht.

Gemäss Ausführungen in Kap. 5.2.8.5 des erläuternden Berichts vom 20. Oktober 2021 soll die Ausnahme gemäss Bst. g von vornherein nur Aktivitäten schützen, «die die öffentliche Ordnung und Sicherheit nicht beeinträchtigen». Das kommt aber mit dem gewählten Wortlaut nicht zum Ausdruck, da sich der Passus «die die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht

beeinträchtigen» grammatikalisch nur auf «eine bildliche Meinungsäusserung», nicht auf die Gesichtsverhüllung, welche «zur Ausübung der Grundrechte der Meinungsäusserungsfreiheit oder der Versammlungsfreiheit notwendig ist» bezieht.

Für die Polizei ist eine solche Regelung in der Praxis nur sehr schwierig umzusetzen. Es ist absehbar, dass es zwischen Polizei und Demonstranten zu ausufernden und müssigen Diskussionen kommen wird. Es kann nicht objektiv festgestellt werden, ob nun die Personen an einer Veranstaltung durch ihr Verhalten oder vorgängige Ankündigungen zum Ausdruck bringen, Rechtsverletzungen begehen zu wollen. Es wird in der Praxis insbesondere bei unbewilligten Demonstrationen schwierig zu erkennen sein, ob nun jemand zur Begehung von Straftaten verummmt ist oder es sich lediglich um eine «legale Gesichtsverhüllung» gemäss Art. 322a Abs. 1 Bst. g VE-StGB handelt. Eine Demonstration ist meist dynamisch und kann in der Lage sehr schnell ändern. Insbesondere kann es auch zu Durchmischungen von Teilnehmenden mit unterschiedlichen Absichten kommen. Mit Art. 322a Abs. 1 Bst. g VE-StGB werden schwierige Ermessensentscheide an die Polizei übertragen, welche im Einsatz getroffen werden müssen. Dies wird die Tätigkeit der Polizei in der Praxis erheblich erschweren. Die Polizei würde zukünftig bei Demonstrationen neben bereits heute bestehenden schwierigen Aufgaben (Taktik, Verhältnismässigkeit, Verkehr usw.) zusätzlich noch die Prüfung der Rechtmässigkeit der Gesichtsverhüllungen an Kundgebung zu prüfen haben. Rufen bspw. Organisatoren einer Kundgebung zur Maskierung auf, da es aus ihrer Sicht für die beabsichtigte Meinungsäusserung legitim sei, fehlt es an der im Strafrecht geforderten Klarheit des Verbots. Viele gebüsste Personen würden sich in diesem Fall auf einen Verbotsirrtum berufen können (Art. 21 StGB).

Aufgrund der gemachten Erläuterungen empfehlen wir daher, auf die Ausnahmeregelung in Art. 322a Abs. 1 Bst. g VE-StGB zu verzichten. Eine Streichung dieses Tatbestands widerspricht auch nicht der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Gemäss Ausführungen in Kap. 5.2.8.3 des erläuternden Berichts würde einzig ein absolutes Vermummungsverbot vor der Konvention nicht standhalten. Mit den Ausnahmen gemäss Buchstaben a – f wäre dieser Vorgabe aber weiterhin genüge getan. Um die Grundrechtskonformität der neuen Strafbestimmung zu sichern, könnte allenfalls die Zulässigkeit der Gesichtsverhüllung an einer Kundgebung an das Erfordernis einer vorgängigen Bewilligung geknüpft werden. Da es sich bei Demonstrationen um bewilligungspflichtigen gesteigerten Gemeingebrauch des öffentlichen Raums handelt, würden die Grundrechte nicht weiter eingeschränkt, wenn nicht nur die Kundgebung an sich, sondern auch die Gesichtsverhüllung einer Bewilligungspflicht unterstellt wird. So könnte die Frage, ob eine solche Anonymisierung objektiv für die Meinungsäusserung notwendig sei, vorgängig mit Rechtsmittelmöglichkeiten verbindlich geklärt werden. Zudem kann auch die Verhältnismässigkeit resp. Zumutbarkeit eines Gesichtsverhüllungsverbots so geprüft werden. Somit bestünde am Anlass selber für die Teilnehmenden als auch für die Polizei die vom Strafrecht geforderte Klarheit über die Zulässigkeit.

Der Regierungsrat Nidwalden bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme. Er unterstützt die vorgesehene Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV) unter Vorbehalt der Bemerkungen zu Art. Art. 322a Abs. 1 Bst. g VE-StGB.

Freundliche Grüsse
NAMENS DES REGIERUNGSRATES

Karin Kayser-Frutschi
Landammann



lic. iur. Armin Eberli
Landschreiber

Geht an:
- jonas.amstutz@bj.admin.ch



CH-6061 Sarnen, Postfach 1562, Staatskanzlei

Eidgenössisches Justiz- und Polizeide-
partement EJPD

per Mail:
jonas.amstutz@bj.admin.ch

Referenz/Aktenzeichen: OWSTK.4180

Sarnen, 26. Januar 2022

Umsetzung des Verbots zur Gesichtshüllung (Art. 10a BV), Änderung des Strafgesetzbuchs

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Gelegenheit der Stellungnahme zum Entwurf des Strafgesetzbuchs für die Umsetzung des Verbots zur Gesichtshüllung (Art. 10a BV) danken wir Ihnen.

Der Regierungsrat begrüsst eine bundesrechtliche Umsetzung des Hüllungsverbots im Strafgesetzbuch. Damit kann dem Anliegen der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger nach einer einheitlichen Regelung entsprochen werden. Es ist zweckmässig, die Umsetzung des Gesichtshüllungsverbots als Übertretungstatbestand im StGB zu regeln und die Sanktion mit Busse ist gemäss Erachtens des Regierungsrats angemessen.

Die gemäss Art. 332a Abs. 2 Bst. a bis f StGB vorgeschlagenen Ausnahmen sind nachvollziehbar. Der Regierungsrat hat jedoch Vorbehalte bezüglich der Ausnahmeregelung gemäss Art. 332a Abs. 2 Bst. g StGB.

Der Argumentation, dass Gesichtshüllungen als bildliche Meinungsäusserung zulässig sein sollen, wenn sie die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht beeinträchtigt, kann gefolgt werden. Tatsächlich sollen gewisse Aussagen anlässlich einer Kundgebung auch bildlich unterstrichen werden dürfen. Dieser Teilsatz der Bestimmung dürfte auch in der Umsetzung wenig Probleme bereiten, da der Zweck der Hüllung aus dem Kontext in der Regel leicht erkennbar wird.

Der erste Teilsatz der Bestimmung jedoch, welcher eine Gesichtshüllung zulässt, wenn sie aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes als geboten erscheint, wird in der Praxis grosse Probleme bereiten. Es ist zu erwarten, dass sich viele Teilnehmerinnen und Teilnehmer von Kundgebungen und Demonstrationen, gerade aus Kreisen deren Kundgebungen oftmals in Gewalt umschlagen, auf diese Ausnahme berufen werden. Insbesondere bei Kundgebungen und Demonstrationen für Anliegen aus

den Randbereichen des politischen Spektrums entspricht es oft dem eigentlichen Selbstverständnis der potentiellen Kundgebungsteilnehmenden, dass sie einer staatlichen Repression unterworfen seien. Gerade aus solchen Kundgebungen werden jedoch sehr oft Gewalttaten und Vandalenakte verübt. Zu überprüfen, ob sich eine Vermummung aufgrund der vorliegenden Ausnahmegestaltung rechtfertigt, ist faktisch unmöglich da die entsprechende Einschätzung für die Behörden vielfach gar nicht objektivierbar ist. Letztlich bietet die Bestimmung in dieser Art eine Legitimation, gerade das zu tun, was die Volksinitiative eigentlich unterbinden wollte. Nämlich aus einer Kundgebung oder Demonstration heraus unerkannt Straftaten begehen zu können. Für das polizeiliche Handeln und die Strafverfolgung bedeutet dies faktisch also keine Verbesserung, da die Durchsetzung des Verbots erst nach Begehen einer Straftat oder zumindest der Androhung einer solchen umsetzbar ist. Zu diesem Zeitpunkt ist diese jedoch in der Regel polizeitaktisch bereits unmöglich. Ein Ziel des Verhüllungsverbots ist der Schutz der öffentlichen Ordnung. Diesem Ziel wird mit dem ersten Teilsatz des Art. 332a Ziff. 2 Bst. g StGB kaum Rechnung getragen. Entsprechend ist der erste Teilsatz des Art. 332a Ziff. 2 Bst. g StGB zu streichen.

Sollte an der Ausnahme gemäss Bst. g in der vorgeschlagenen Form festgehalten werden, ist zumindest der Wortlaut anzupassen. Die Bestimmung ist so formuliert, dass die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht nur bei bildlichen Meinungsäusserungen nicht beeinträchtigt werden darf. Die Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung muss auch Voraussetzung bei Einzelauftritten und Versammlungen sein. Demzufolge könnte Bst. g wie folgt formuliert werden:

*g. bei Einzelauftritten und Versammlungen im öffentlichen Raum, wenn die Gesichtsverhüllung zur Ausübung der Grundrechte der Meinungsäusserungsfreiheit oder der Versammlungsfreiheit notwendig ist oder wenn es sich dabei um eine bildliche Meinungsäusserung handelt **und die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht beeinträchtigt wird.***

Wir danken Ihnen, sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Ausführungen.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Daniel Wyler
Landammann

Nicole Frunz Wallimann
Landschreiberin



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 74 44
info.sk@sg.ch

St.Gallen, 23. Dezember 2021

Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV), Änderung des Strafgesetzbuchs; Vernehmlassungsantwort

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 20. Oktober 2021 haben Sie den Kantonsregierungen die «Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV): Änderung des Strafgesetzbuchs» bis zum 3. Februar 2022 zur Vernehmlassung unterbreitet.

Wir sind mit der vorgeschlagenen Umsetzung des Gesichtsverhüllungsverbots nach Art. 10a BV durch Einführung eines neuen Übertretungstatbestands in Art. 332a des Schweizerischen Strafgesetzbuchs (SR 311; abgekürzt StGB) einverstanden.

In Bezug auf den vom Gesichtsverhüllungsverbot umfassten Teilgehalt des Vermummungsverbots möchten wir allerdings auf folgende Problematik hinweisen: In der Praxis lässt sich das Verbot bei Sportveranstaltungen, v.a. bei Fussball- und Eishockeyspielen, aus polizeitaktischen oder sicherheitsrelevanten Gründen nicht immer konsequent durchsetzen. In diesem Sinn sieht die st.gallische Regelung des Vermummungsverbots (Art. 12^{bis} Abs. 3 des Übertretungsstrafgesetzes [sGS 921.1]) vor, dass die Einsatzleitung der Polizei im Einzelfall von einer Durchsetzung des Verbots absehen kann, wenn dies zur Verhinderung einer Eskalation geboten erscheint. Eine solche «Ermessensregelung», die sich im Kanton St.Gallen bewährt, scheint uns auch auf Bundesebene prüfenswert.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Kenntnisnahme unseres Hinweises.

Im Namen der Regierung


Marc Mächler
Präsident


Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär





Zustellung auch per E-Mail (pdf- und Word-Version) an:
jonas.amstutz@bj.admin.ch

Kanton Schaffhausen
Regierungsrat
Beckenstube 7
CH-8200 Schaffhausen
www.sh.ch

T +41 52 632 71 11
F +41 52 632 72 00
staatskanzlei@sh.ch



Regierungsrat

Eidg. Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
3003 Bern

per E-Mail:
Jonas.amstutz@bj.admin.chj

Schaffhausen, 31. Januar 2022

**Vernehmlassung EJPD betreffend Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung
(Art. 10a BV): Änderung des Strafgesetzbuchs; Stellungnahme**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 20. Oktober 2021 haben Sie uns eingeladen, in vorerwähnter Angelegenheit Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Gelegenheit.

Der Regierungsrat des Kantons Schaffhausen begrüsst, dass das Verbot zur Gesichtsverhüllung vom Bund nunmehr einheitlich geregelt werden soll. Dabei begrüssen wir die Umsetzung von Art. 10a BV im Strafgesetzbuch (aufgrund des Ausschlussprinzips) sowie die vorgesehene Systematik, wonach das Verbot in Abs. 1 und die Ausnahmeregelung in Abs. 2 verankert werden sollen. Zu hinterfragen ist allerdings, ob es sinnvoll und notwendig ist, bei der Definition des vom Verbot erfassten Raumes in Abs. 1 vom Verfassungswortlaut abzuweichen. Die abschliessende Nennung der nicht strafbaren Formen von Gesichtsverhüllungen in Abs. 2 wird befürwortet, da nur so die schweizweite Einheitlichkeit des Verbots gewährleistet werden kann. In der Praxis dürfte es aufgrund des Ausnahmekatalogs wenige Verzeigungen geben, wobei die Beurteilung der Ausnahmen sich im polizeilichen Alltag als schwierig erweisen könnte. Dies gilt insbesondere für die in Abs. 2 lit. g vorgesehene erforderliche Güterabwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und den Privatinteressen (Ausübung der Meinungsäusserungs- sowie der Versammlungsfreiheit).

Aus den genannten Gründen und weil keine nachteiligen Auswirkungen auf die Kantone zu erwarten sind, wird die vorgesehene Umsetzung des Verbots zur Gesichtshüllung im Strafgesetzbuch sowie die in Art. 332a VE-StGB getroffene Regelung befürwortet. Mit Inkrafttreten der eidgenössischen Regelung wird die bisherige kantonale Bestimmung von Art. 12 des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB) vom 22. September 1941 (SHR 311.100) nicht mehr anwendbar sein.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme und Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates



Die Präsidentin:

A handwritten signature in dark ink, appearing to read "C. Stamm Hurter".

Dr. Cornelia Stamm Hurter

Der Staatsschreiber:

A handwritten signature in dark ink, appearing to read "Bilger".

Dr. Stefan Bilger

Regierungsrat

Rathaus
Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
so.ch

Bundesamt für Justiz BJ
Direktionsbereich Öffentliches Recht,
Fachbereich Rechtsetzungsprojekte
und –methodik
Bundesrain 20
3003 Bern

24. Januar 2022

Vernehmlassung zur Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV): Änderung des Strafgesetzbuchs

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir nehmen Bezug auf Ihr Schreiben vom 20. Oktober 2021 in oben genannter Angelegenheit, danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns dazu gerne wie folgt:

A. Grundsätzliches

Wir begrüssen, dass die gesetzliche Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV) im Strafgesetzbuch erfolgen soll. Wir befürworten Absatz 1 des Artikels 332a VE-StGB. Dieser erscheint uns zweckmässig. Die Ausgestaltung der Strafbestimmung als Übertretung ist angemessen. Wie sich aus den nachfolgenden Erläuterungen ergibt, können wir jedoch dem Absatz 2 des Gesetzesentwurfs nur teilweise zustimmen. Der Verzicht auf eine Ahndung im Ordnungsverfahren ist sachgerecht, wie auch die nachfolgenden Ausführungen zeigen.

B. Bemerkungen zu Artikel 322a Absatz 2 VE-StGB

Dem Strafgesetzbuch liegt die Konzeption präziser und klarer Verbote zugrunde. Für die Rechtsunterworfenen soll Rechtssicherheit herrschen. Für ein Verbot sind somit die Kriterien der Klarheit, der Vorhersehbarkeit und der Eindeutigkeit unerlässlich. Im Strafrecht gilt das Bestimmtheitsgebot. Das Gesetz soll ausgelegt werden können, aber keinen zu grossen Interpretationsspielraum offenlassen. Absatz 2 des Artikels 322a VE-StGB beansprucht die vorgenannten Gepflogenheiten mit einem Ausnahmenkatalog von sieben Punkten intensiv.

Während wir die Auslegung der Bestimmungen von Buchstaben a bis f für die Vollzugsbehörden als umsetzbar erachten, lehnen wir die Ausnahmeregelung in Buchstabe g in der vorgeschlagenen Form ab. Die erforderliche Güterabwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und den Privatinteressen (Ausübung der Meinungsäusserungs- sowie der Versammlungsfreiheit) durch die Polizeiorgane vor

Ort ist erfahrungsgemäss in kurzer Zeit vorzunehmen. Dies dürfte sich in der Praxis mit der vorgesehenen Regelung als kaum durchführbar erweisen.

Der Kanton Solothurn sieht in § 21^{bis} seines Gesetzes über das kantonale Strafrecht und die Einführung des Schweizerischen Strafgesetzbuches (BGS 311.1) bereits seit mehreren Jahren ein Vermummungsverbot an bewilligungspflichtigen Versammlungen und Demonstrationen vor. Nach Absatz 2 dieser Bestimmung kann die zuständige Behörde Ausnahmen bewilligen, wenn berechtigte Gründe für die Vermummung geltend gemacht werden. Diese Regelung stützt sich auf die einschlägige bundesgerichtliche Rechtsprechung zu den kantonalen Vermummungsverboten ab (insb. BGE 117 Ia 472). Wir beantragen, Artikel 322a Absatz 2 Buchstabe g VE-StGB entsprechend dieser kantonalen Bestimmung sowie der dieser zugrundeliegenden Bundesgerichtsrechtsprechung zu präzisieren, indem für die Straflosigkeit der Gesichtsverhüllung eine vorgängige Bewilligung der zuständigen Behörde vorausgesetzt wird, welche aufgrund berechtigter Gründe ausnahmsweise eine Gesichtsverhüllung erlauben kann.

Gerne hoffen wir auf eine Berücksichtigung unserer Anliegen im weiteren Gesetzgebungsverfahren.

Mit freundlichen Grüssen

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Dr. Remo Ankli
Landammann

sig.
Andreas Eng
Staatsschreiber

Regierungsratsbeschluss

vom 24. Januar 2022

Nr. 2022/86

Vernehmlassung zur Umsetzung des Verbots zur Gesichtshüllung (Art. 10a BV; Änderung des Strafgesetzbuchs) Schreiben an das Bundesamt für Justiz

1. Erwägungen

Die Staatskanzlei unterbreitet dem Regierungsrat das Schreiben an das Bundesamt für Justiz betreffend Vernehmlassung zur Umsetzung des Verbots zur Gesichtshüllung (Art. 10a BV; Änderung des Strafgesetzbuchs) zur Beratung und Beschlussfassung.

2. Beschluss

Auf Antrag der Staatskanzlei wird das Schreiben an das Bundesamt für Justiz betreffend Vernehmlassung zur Umsetzung des Verbots zur Gesichtshüllung (Art. 10a BV; Änderung des Strafgesetzbuchs) beschlossen.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Beilage

Schreiben an das Bundesamt für Justiz vom 24. Januar 2022

Verteiler

Staatskanzlei
Staatskanzlei, Legistik und Justiz (3)
Departement des Innern
Obergericht
Staatsanwaltschaft
Gerichtskonferenz, p. Adr. Guido Walser, Amtsgerichtspräsident Thal-Gäu, Schmelzihof
Polizei Kanton Solothurn
Medien (elektronischer Versand durch STK Kommunikation)

Regierungsrat des Kantons Schwyz

kantonschwyz



6431 Schwyz, Postfach 1260

per E-Mail

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
3003 Bern

jonas.amstutz@bj.admin.ch

Schwyz, 25. Januar 2022

Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV)

Vernehmlassung des Kantons Schwyz

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 20. Oktober 2021 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, zur oben erwähnten Vernehmlassungsvorlage bis 3. Februar 2022 Stellung zu nehmen.

Der Kanton Schwyz stimmt der Vorlage in dieser Form nicht zu. Die Ausnahmebestimmung für Einzelauftritte und Versammlungen im öffentlichen Raum geht zu weit und ist zu streichen bzw. deutlich einzuschränken. Unklar ist ferner, inwiefern die Nichtanwendung des Gesichtsverhüllungsverbotes in der Zivilluftfahrt in die Umsetzungsbestimmung aufgenommen wurde.

Am 7. März 2021 nahmen Volk und Stände die Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot» mit folgenden Wortlaut an:

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 10a Verbot der Verhüllung des eigenen Gesichts

¹ Niemand darf sein Gesicht im öffentlichen Raum und an Orten verhüllen, die öffentlich zugänglich sind oder an denen grundsätzlich von jedermann beanspruchbare Dienstleistungen angeboten werden; das Verbot gilt nicht für Sakralstätten.

² Niemand darf eine Person zwingen, ihr Gesicht aufgrund ihres Geschlechts zu verhüllen.

³ Das Gesetz sieht Ausnahmen vor. Diese umfassen ausschliesslich Gründe der Gesundheit, der Sicherheit, der klimatischen Bedingungen und des einheimischen Brauchtums.

Mit Schreiben vom 24. März 2021 teilte Ihnen der Vorstand der Konferenz der Kantonalen Polizei- und Justizdirektorinnen und -direktoren (KKJPD) mit, dass die Kantone keinen Anspruch auf eine kantonale Umsetzung des Gesichtsverhüllungsverbots erheben und eine Umsetzung durch den Bund als zweckmässig erachten. Dass der Bund auf die Umsetzung in einem eigenständigen Gesetz verzichtet hat und vorliegend eine Umsetzung im zwanzigsten Titel (Übertretungen bundesrechtlicher Bestimmungen) des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937

(StGB, SR 311.0) vorschlägt, findet unsere Zustimmung. Zu befürworten ist überdies, dass eine Ausdehnung auf das Ordnungsbussenverfahren verworfen wurde.

Der in die Vernehmlassung geschickte Umsetzungsvorschlag lautet wie folgt:

Art. 332a Übertretung des Gesichtsverhüllungsverbots

¹ *Wer sein Gesicht an öffentlichen oder an privaten Orten verhüllt, die der Allgemeinheit zur entgeltlichen oder unentgeltlichen Nutzung offenstehen, wird mit Busse bestraft.*

² *Nicht strafbar sind Gesichtsverhüllungen:*

- a. in Sakralstätten;*
- b. zum Schutz und zur Wiederherstellung der Gesundheit;*
- c. zur Gewährleistung der Sicherheit;*
- d. zum Schutz vor klimatischen Bedingungen;*
- e. zur Pflege des einheimischen Brauchtums sowie bei künstlerischen und unterhaltenden Darbietungen;*
- f. bei Auftritten zu Werbezwecken;*
- g. bei Einzelauftritten und Versammlungen im öffentlichen Raum, wenn die Gesichtsverhüllung zur Ausübung der Grundrechte der Meinungsäusserungsfreiheit oder der Versammlungsfreiheit notwendig ist oder wenn es sich dabei um eine bildliche Meinungsäusserung handelt, die die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht beeinträchtigt.*

Nicht vom Gesichtsverhüllungsverbot erfasst soll gemäss dem erläuternden Bericht die Zivilluftfahrt. Die internationale Zivilluftfahrt wird durch das Übereinkommen über die internationale Zivilluftfahrt vom 7. Dezember 1944 (Chicagoer Abkommen, SR 0.748.0) geregelt. Dieses sieht vor, dass jeder Staat im Luftraum über seinem Hoheitsgebiet (Landgebiete und Hoheitsgewässer) die volle und ausschliessliche Lufthoheit besitzt und entsprechende Vorschriften erlassen kann. In Flugzeugen im internationalen Luftraum d. h. über hoher See kommt demgegenüber das Recht des Flaggenstaates zur Anwendung. Damit kann ein Staat sein Recht an Bord jedes in- und ausländischen Zivilflugzeugs zur Anwendung bringen, welches sein Territorium überfliegt. Aufgrund dieser Rechtslage könnte der Bund ein Gesichtsverhüllungsverbot im Schweizer Luftraum für schweizerisches und ausländische Flugzeuge durchsetzen, sofern er für letztere nicht eine abweichende Regelung getroffen hat. Durchgesetzt könnte das Verbot auch in schweizerischen Flugzeugen im internationalen Luftraum. Im Hoheitsbereich anderer Staaten könnte das Verbot dagegen nur Anwendung finden, wenn diese auf die Durchsetzung ihres eigenen Rechts verzichten. In der Praxis dürfte sich die Anwendung dieser Bestimmung auf Inlandflüge und Flüge über die Schweiz beschränken. Dass die Anwendung und Durchsetzung des Verhüllungsverbotes in der Zivilluftfahrt aufgrund wechselnder Zuständigkeiten kaum praktikabel sein dürfte und sich aufgrund fest zugewiesener Sitzplätze die Problematik grundsätzlich nicht stellt, dürfte unbestritten sein. Wie dies der vorgesehenen Umsetzungsbestimmung entnommen werden kann, ist jedoch nicht klar.

Die in Art. 332a Abs. 1 VE-StGB vorgesehene Ausnahme erfasst Einzelauftritte oder Versammlungen im öffentlichen Raum wie z. B. Aktionen von Einzelpersonen, Standaktionen, Platzkundgebungen oder Demonstrationzüge.

Die erste Konstellation nimmt Maskierungen von der Strafbarkeit aus, wenn sie notwendig ist, damit Personen die Grundrechte der Meinungsfreiheit und der Versammlungsfreiheit im öffentlichen Raum wahrnehmen können. Zu denken ist an Demonstrierende, die aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes auf Anonymität angewiesen sind, um sich oder Familienangehörige vor Verfolgung oder schwerwiegender Diskriminierung zu schützen (z. B. Arbeitsplatzverlust bei Bekanntwerden einer politischen Weltanschauung).

Die zweite Konstellation erfasst Fälle, in denen die Gesichtsverhüllung eine bildliche Form der Meinungsäusserung ist. So sollen beispielsweise Gesichtsmasken erlaubt sein, mit denen visuell auf ein bestimmtes Anliegen aufmerksam gemacht werden soll.

Ein absolutes Vermummungsverbot bei Demonstrationen, welches keine Ausnahmen zulässt, dürfte in Einzelfällen vor Gericht nicht standhalten. Die in Art. 332a Abs. 2 lit. g VE-StGB vorgesehene Aufzählung lässt jedoch Raum für zu viele Ausnahmen und Umgehungsmöglichkeiten und ist mit dem Ziel und Zweck der Volksinitiative nicht vereinbar. Zudem werden mit dieser Bestimmung kantonale Vermummungsverbote aufgehoben und führen im Ergebnis zu einer Schwächung des Status Quo. Die Volksinitiative wurde von Volk und Ständen nicht nur angenommen, um einzelnen Frauen die Vollverschleierung zu verbieten, sondern auch deshalb, weil Vermummung an Demonstrationen und anderen Veranstaltungen nicht mehr hingenommen werden sollen. Diesem Umstand wird in der vorliegenden Umsetzung nicht Rechnung getragen.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und versichern Sie, Frau Bundesrätin, unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates:



Petra Steimen-Rickenbacher
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber

Kopie an:

- die Schwyzer Mitglieder der Bundesversammlung.

Staatskanzlei, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld

Eidgenössisches
Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)
Frau Karin Keller-Sutter
Bundesrätin
Bundeshaus West
3003 Bern

Frauenfeld, 17. Januar 2022

30

Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV) / Änderung des Strafgesetzbuchs

Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Entwurf für eine Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuchs (StGB; SR 311.0) betreffend Umsetzung des Gesichtsverhüllungsverbots nach Art. 10a der Bundesverfassung (BV; SR 101) und teilen Ihnen mit, dass wir mit der Vorlage einverstanden sind.

Mit freundlichen Grüssen

Die Präsidentin des Regierungsrates

M. Müller

Der Staatsschreiber

RS



Numero
6325

fr

0

Bellinzona
15 dicembre 2021

Consiglio di Stato
Piazza Governo 6
Casella postale 2170
6501 Bellinzona
telefono +41 91 814 41 11
fax +41 91 814 44 35
e-mail can@ti.ch
web www.ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Dipartimento federale di giustizia e polizia
Palazzo federale ovest
3003 Berna

jonas.amstutz@bj.admin.ch

Procedura di consultazione concernente la modifica del Codice penale per l'attuazione del divieto di dissimulare il proprio viso (art. 10a Cost.)

Gentili Signore,
egregi Signori,

abbiamo ricevuto la lettera del 20 ottobre 2021 e Vi ringraziamo per averci concesso l'opportunità di esprimere la nostra opinione sull'avamprogetto di modifica del Codice penale (CP).

Concordiamo con l'impostazione presentata nell'avamprogetto. In particolare esprimiamo la nostra adesione alla decisione di attuare il divieto di dissimulazione del proprio viso mediante l'introduzione di una disposizione specifica nel diritto federale, così com'era stato chiesto dai Cantoni lo scorso mese di marzo.

Condividiamo le riflessioni presentate nel rapporto esplicativo, secondo le quali la soluzione più appropriata consiste nell'introdurre la nuova fattispecie nel Codice penale, anziché nella legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI) o in una legge specifica.

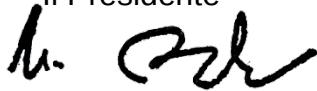
Il tenore della norma proposta ci sembra adeguato. La fattispecie dell'articolo 332a capoverso 1 CP e l'elenco delle eccezioni dell'articolo 332a capoverso 2 CP corrispondono sostanzialmente alle norme vigenti nel nostro Cantone (legge del 23 novembre 2015 sulla dissimulazione del volto negli spazi pubblici; art. 2 cpv. 1 lett. i e cpv. 2 della legge del 23 novembre 2015 sull'ordine pubblico).

In conclusione, condividiamo l'avamprogetto sottoposto alla procedura di consultazione.

Vogliate gradire, gentili signore ed egregi signori, l'espressione della nostra stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente


Manuele Bertoli

Il Cancelliere


Arnoldo Coduri

Copia a:

- Dipartimento delle istituzioni (di-dir@ti.ch)
- Segreteria generale del Dipartimento delle istituzioni (di-sg.ap@ti.ch)
- Divisione della giustizia (di-dg@ti.ch)
- Comando Polizia cantonale (polizia-segr@polca.ti.ch)
- Deputazione ticinese alle Camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch)
- Pubblicazione in Internet



Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri

Bundesamt für Justiz
Bundesrain 20
3003 Bern

Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV): Änderung des Strafgesetzbuchs; Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Direktor
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 20. Oktober 2021 hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) die Kantonsregierungen im Rahmen eines Vernehmlassungsverfahrens eingeladen, zur Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV]; SR 101) Stellung zu nehmen. Wir äussern uns dazu wie folgt:

Wir begrüßen die bundesrechtliche Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV) als Übertretungstatbestand in einem neuen Artikel 332a Strafgesetzbuch (StGB; SR 311.0). Auch sind wir mit dem Gesetzesentwurf, inklusive den genannten Ausnahmen vom Gesichtsverhüllungsverbot, einverstanden. Im Übrigen verzichten wir auf eine einlässliche Stellungnahme.

Sehr geehrter Herr Direktor, sehr geehrte Damen und Herren, wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

Altdorf, 4. Februar 2022



Im Namen des Regierungsrats

Der Landammann

Der Kanzleidirektor


Urban Camenzind


Roman Balli

CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne

Madame la Conseillère fédérale
Karin Keller-Sutter
Cheffe du Département fédéral de justice
et police DFJP
3003 Berne

*Par courrier électronique à
jonas.amstutz@bj.admin.ch (une version Word
et une version PDF)*

Lausanne, le 26 janvier 2022

**Mise en œuvre de l'interdiction de se dissimuler le visage (art. 10a Cst.) :
modification du code pénal. Procédure de consultation**

Madame la Conseillère fédérale,

Le Conseil d'Etat du Canton de Vaud vous remercie d'avoir sollicité son avis sur le projet.

Après avoir mené une consultation auprès des organismes concernés du Canton, il a l'honneur de vous faire part de ses déterminations.

I. Mise en œuvre de l'interdiction de se dissimuler le visage dans le code pénal

Le choix d'inscrire la disposition d'application de la norme constitutionnelle dans le code pénal semble opportun et a l'avantage d'unifier la législation au niveau fédéral.

Il est en outre relevé qu'il n'a pas été jugé nécessaire de créer une nouvelle norme pénale spécifique pour interdire la contrainte exercée sur une personne pour qu'elle se dissimule le visage en raison de son sexe (art. 10a al. 2 Cst.), cette interdiction étant déjà mise en œuvre par l'art. 181 CP.

II. Projet de nouvel article 332a CP

Le projet prévoit que « Quiconque se dissimule le visage dans des lieux publics ou dans des lieux privés ouverts à la collectivité, gratuitement ou contre paiement, est puni de l'amende ».

Le comportement incriminé serait le fait de « se dissimuler le visage » sans plus de précision, ce qui paraît trop vague et imprécis. On ignore à partir de quand une personne « se dissimule le visage ». Des précisions quant à l'intensité requise pour que le comportement soit punissable manquent, par exemple quant à savoir s'il suffit que la dissimulation soustraie à la vue certaines parties du visage et lesquelles, ou s'il faut qu'elle rende plus difficile ou impossible l'identification de la personne. Le fait de porter

des lunettes de soleil, un masque chirurgical, un chapeau ou le tout ensemble (sans motif justificatif au sens de l'art. 332a al. 2 AP-CP) est-il suffisant ? On ignore par ailleurs si cette dissimulation doit intervenir au moyen d'accessoires ou si le fait de se cacher le visage avec ses mains réaliserait déjà l'infraction ? La formulation choisie pose plusieurs difficultés en lien avec les principes de légalité et de prévisibilité de la norme pénale.

Il pourrait également être utile d'inclure dans l'incrimination un élément subjectif spécifique en précisant le lien entre l'acte de dissimulation du visage et son but consistant par exemple à empêcher toute identification ou à porter sérieusement atteinte à la sécurité ou à l'ordre public.

La disposition proposée prévoit de nombreuses et importantes exceptions. Leur formulation très générale est toutefois susceptible de vider de toute substance la norme tant leur champ d'application recouvre nombre de situations initialement visées par l'interdiction.

Plusieurs motifs justifiant une exception seront en outre difficiles à vérifier (cf. lettres b et d de l'alinéa 2 notamment).

Les lettres b et c de l'alinéa 2 devraient être précisées en ce sens que la préservation de la « santé » et de la « sécurité » ne vise pas que celle de l'auteur, mais aussi celle des tiers (pandémies).

La lettre e de l'alinéa 2 pourrait être complétée de sorte à réserver les loisirs (par exemple snorkeling avec masque et tuba) et la culture ou l'humour dont on peut concevoir qu'ils interviennent également en dehors de « spectacles » au sens strict.

Toujours concernant la lettre e de l'alinéa 2, la formulation « entretenir des coutumes locales » pourrait être modifiée, le terme « entretenir » laissant entendre que seules des coutumes déjà implantées donneraient lieu à l'impunité par opposition à celles pouvant faire leur apparition en fonction de l'évolution de la société.

On peut également se demander si d'autres libertés fondamentales ne devraient pas pouvoir être incluses dans l'exception de la lettre g de l'alinéa 2 et non seulement la liberté d'expression, de réunion ou d'opinion, pour autant que l'auteur ne porte pas atteinte à la sécurité et à l'ordre public. Une personne pourrait en effet être amenée à se dissimuler le visage pour protéger sa vie privée ou sa personnalité (par exemple le VIP qui se protège des paparazzis ou le prévenu qui arrive au tribunal).

III. Conclusion

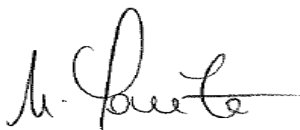
Le Conseil d'Etat est favorable à la mise en œuvre de l'interdiction de se dissimuler le visage par l'introduction d'une nouvelle contravention dans le code pénal. Le texte proposé (art. 332a AP-CP) apparaît toutefois trop vague à de nombreux égards et va poser de nombreux problèmes dans son application. Dès lors, certaines clarifications quant au comportement incriminé pénalement et aux exceptions admises apparaissent encore nécessaires. Enfin, le Conseil d'Etat tient à préciser que le montant de l'amende prévue en cas d'infraction à la nouvelle disposition doit rester proportionné, et dans tous les cas conforme à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

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

LA PRESIDENTE

LE CHANCELIER



Nuria Gorrite



Aurélien Buffat

Copies

- Office des affaires extérieures
- Direction générale des affaires institutionnelles et des communes, Direction des affaires juridiques
- SG-DIT, M. Stéphane Wicht, secrétaire général



2022.00105

P.P. CH-1951
Sion

Poste CH SA

Madame
Karin Keller-Sutter
Conseillère fédérale
Cheffe du Département fédéral
de justice et police
Palais fédéral
3003 Berne



Notre réf. MT/ES

Date **26 JAN. 2022**

**Mise en œuvre de l'interdiction de se dissimuler le visage (art. 10a Cst.) : avant-projet
modification du code pénal**

Madame la Conseillère fédérale,

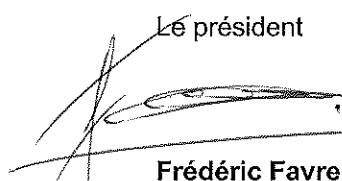
Le Conseil d'Etat valaisan vous remercie de l'avoir consulté sur l'avant-projet cité en exergue et vous communique ci-après sa détermination.

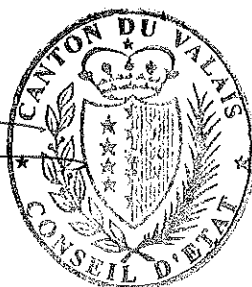
Nous saluons et soutenons la proposition d'inscrire la mise en œuvre de l'interdiction de se dissimuler le visage dans le code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP ; RS 311), et non dans la loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI ; RS 314.1) ou dans une loi fédérale indépendante. Néanmoins, nous regrettons que cette solution ne permette pas une répression simplifiée de l'infraction par la procédure de l'amende d'ordre. En effet, partageant les doutes du Conseil fédéral quant à l'effet de prévention générale de l'interdiction de se dissimuler le visage sur la commission d'infractions, nous craignons que la répression des contraventions selon la procédure pénale ordinaire ne charge davantage l'activité des autorités judiciaires au détriment de la lutte contre les actes délictueux et la criminalité.

Nous relevons par ailleurs que la mise en œuvre concrète de l'interdiction de se dissimuler le visage, avec ses nombreuses exceptions, ne sera pas aisée. Les actions et les contrôles de police seront de fait plus ardues du point de vue sécuritaire. Toutefois, la liste des exceptions étant exhaustive, l'équilibre entre, d'une part, l'intérêt public au maintien de l'ordre et de la sécurité publique et, d'autre part, l'intérêt privé à l'exercice des droits fondamentaux, demeure sauvegardé. Finalement, dans un souci de clarté, nous sommes d'avis qu'il conviendrait de définir la notion de dissimulation de visage, notamment s'agissant de savoir si l'interdiction vise tout ou partie du visage et, dans la deuxième hypothèse, de déterminer quelles parties du visage sont visées par l'interdiction, respectivement quels sont les critères retenus pour considérer que le visage est dissimulé.

Nous vous remercions par avance de l'attention que vous porterez à notre prise de position et vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, l'expression de notre haute considération.

Au nom du Conseil d'Etat


Le président
Frédéric Favre



Le chancelier


Philipp Spörri

Copie à jonas.amstutz@bj.admin.ch



Place de la Planta 3, CP 478, 1951 Sion
Tél. 027 606 21 00 · Fax 027 606 21 04



Regierungsrat, Postfach, 6301 Zug

Nur per E-Mail

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement (EJPD)
3003 Bern

Zug, 11. Januar 2022 rv

**Vernehmlassung zur Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV)
Stellungnahme des Kantons Zug**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 20. Oktober 2021 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, sich bis am 3. Februar 2021 zur Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV) vernehmen zu lassen. Wir nehmen diese Gelegenheit zur Stellungnahme gerne wahr.

Der Kanton Zug begrüsst die Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung auf Bundesstufe und beurteilt diese grundsätzlich als gelungen. Die Umsetzung auf Bundesstufe gewährleistet eine einheitliche Regelung auf nationaler Ebene, was als sinnvoll und zweckmässig erachtet wird. Allerdings dürfte die Anwendung des neuen Übertretungstatbestandes im Praxisalltag gewisse Schwierigkeiten bieten, insbesondere die vorgesehene Beurteilung im ordentlichen Strafverfahren.

Im Einzelnen stellen wir zur Gesetzesvorlage folgende

Anträge:

1. Das Gesichtsverhüllungsverbot sei im Ordnungsbussenverfahren zu ahnden.
2. Eventualantrag: Sollte das Gesichtsverhüllungsverbot im ordentlichen Strafverfahren verfolgt werden, sei die maximale Bussenhöhe tiefer als 10'000 Franken festzulegen.
3. Eventualantrag: Sollte das Gesichtsverhüllungsverbot im ordentlichen Strafverfahren verfolgt werden, sei in der Botschaft des Bundesrats klarzustellen, dass es im Bereich Finanzen und Personal sicher zu einem Mehrbedarf durch die Kantone kommt.
4. Die Anwendbarkeit des Verhüllungsverbots auf Cabrios, nicht aber auf Fahrräder dürfte nicht für alle Normadressaten nachvollziehbar sein. Dies sei zu ändern.

5. Dass die Ausnahme vom Verbot der Gesichtsverhüllung zum Schutz und zur Wiederherstellung der Gesundheit (Art. 332a Abs. 2 Bst. b VE-StGB) kein Attest verlangt, dürfte bei den Strafverfolgungsbehörden vielfach zu näheren und aufwändigen Abklärungen führen. Dies sei in der Botschaft des Bundesrats auszuführen.
6. Die Formulierung der Ausnahme vom Gesichtsverhüllungsverbot bei Einzelauftritten und Versammlungen im öffentlichen Raum (Art. 332a Abs. 2 Bst. g VE-StGB) erscheint zu offen formuliert.

Begründung:

Zum Antrag 1

Es ist nicht nachvollziehbar und unverständlich, weshalb die Ahndung des Bagatelldelictes nicht über das Ordnungsbussengesetz erfolgen soll. Die Begründung des Bundesrates, es bestünde bei einer Ausdehnung des Ordnungsbussenverfahrens die Gefahr, Tür und Tor für den Einbezug auch anderer Straftaten, etwa von Tötlichkeiten, Sachbeschädigungen und der sexuellen Belästigung zu öffnen (vgl. Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens Ziff. 1.2.2.1, S. 5 f), entbehrt jeglicher Grundlage und erscheint realitätsfremd. Die Übertretung des Gesichtsverhüllungsverbots liesse sich im Ordnungsbussenverfahren bei der Feststellung vor Ort einfach und rasch ahnden und würde so auch ökonomisch gesehen genau das richtige Vorgehen darstellen. Bereits heute ist absehbar, dass die Übertretungen voraussichtlich mehrheitlich von Touristinnen aus dem Ausland begangen werden dürften. Die Ahndung im ordentlichen Strafverfahren (mittels Verzeigung an die Staatsanwaltschaft) würde diesen Übertretungstatbestand folglich ad absurdum führen und eine Bestrafung in der Praxis nahezu verunmöglichen. Würde man hingegen das Ordnungsbussenverfahren vorsehen, könnten vermutlich die meisten Fälle einfach und rasch erledigt werden. In denjenigen Fällen, in welchen die Voraussetzungen des Ordnungsbussenverfahrens nicht vorlägen, könnte die Beurteilung immer noch im ordentlichen Strafverfahren erfolgen.

Zum Antrag 2 (Eventualantrag)

Die maximale Bussenhöhe beträgt gemäss Art. 106 StGB 10'000 Franken. Dabei ist aufgrund der bisherigen kantonalen Rechtsprechung und auch mit Blick auf andere europäische Länder voraussehbar, dass dieser Betrag bei weitem über dem Zulässigen (Verhältnismässigen) liegt. Die in anderen Ländern festgelegten maximalen Bussen betragen zwischen 120 bis 200 Euro. Der Bundesrat hielt in seiner Botschaft zur Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot» und zum indirekten Gegenvorschlag vom 15. März 2019 selbst fest, dass die Busse in den meisten Fällen nicht mehr als einige hundert Franken betragen dürfe, sonst könnte diese unverhältnismässig sein (BBI 2019 2947). Folglich wäre die maximale Bussenhöhe – sollte das Gesichtsverhüllungsverbot im ordentlichen Strafverfahren verfolgt werden – jedenfalls tiefer als 10'000 Franken festzulegen.

Zum Antrag 3 (Eventualantrag)

Sollten die Übertretungen des Gesichtsverhüllungsverbots nicht im Ordnungsbussenverfahren abgewickelt werden können, muss den Ausführungen unter Ziff. 6.2 des erläuternden Berichts bezüglich finanzieller und personeller Auswirkungen für Kantone und Gemeinden deutlich widersprochen werden: Der Bearbeitungsaufwand für die Ahndung dieser Übertretung ausserhalb des Ordnungsbussenverfahrens könnte nicht nur, sondern würde bei den Kantonen sicherlich zu einem Mehrbedarf im Bereich Finanzen und Personal führen. So dürfte die Verzeigung von ausländischen Personen, welche sich nur vorübergehend zu Tourismus- oder Geschäftszwecken in der Schweiz aufhalten, für Polizei und Staatsanwaltschaft einen deutlichen Mehraufwand – insbesondere administrativer Natur – generieren. Auch kann – entgegen den Mutmassungen des Bundesrats – nicht davon ausgegangen werden, dass mit einer eher geringen Zahl an einschlägigen Fällen zu rechnen ist. War es doch auch der Unmut der Stimmbürgerinnen und -bürger über die Vielzahl von Gesichtsverhüllungen, der im März 2021 zu einer Annahme der Volksinitiative durch Volk und Stände führte. Folglich hätte der Bundesrat in seiner Botschaft klar darauf hinzuweisen, dass die Umsetzung der Bestimmung im Bereich Finanzen und Personal sicherlich zu einem Mehrbedarf der Kantone führt.

Zum Antrag 4

Gemäss dem erläuternden Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens vom 20. Oktober 2021 (Ziff. 5.1.2.4 f., S. 15) fallen verhüllte Personen in Privatautos, privaten Kutschen, aber auch Segeljachten oder Motorbooten nicht unter das Verhüllungsverbot, unabhängig davon, ob die Verhüllung von aussen her sichtbar ist (Cabrios, geöffnete Fenster, offenes Deck) oder nicht. Hingegen findet das Gesichtsverhüllungsverbot Anwendung auf Fahrzeuge und Fortbewegungsmittel des Langsamverkehrs und der Freizeitgestaltung (Fahrräder, E-Bikes, Trottinette, Skateboards, Inlineskates etc.). Diese Unterscheidung dürfte (insbesondere beim Vergleich von Cabrios und Fahrrädern) voraussichtlich nicht für alle Normadressaten nachvollziehbar sein. Folglich sind die Erläuterungen der Bestimmung in der Botschaft des Bundesrats so zu ergänzen, dass diese Unterscheidung verständlich wird oder aber die Fahrzeuge und Fortbewegungsmittel sind mit Blick auf das Verhüllungsverbot gleich zu behandeln.

Zum Antrag 5

Gesichtsverhüllungen zum Schutz und zur Wiederherstellung der (physischen und psychischen Gesundheit) sollen nicht strafbar sein (Art. 332a Abs. 2 Bst. b VE-StGB). Ein ärztliches Attest wird für die Anwendbarkeit dieser Ausnahme aber nicht verlangt. Zwar sind die im erläuternden Bericht genannten Argumente gegen das Vorzeigen eines ärztlichen Attests durchaus nachvollziehbar (Ziff. 5.2.3, S. 17). Allerdings ist auch zu beachten, dass ohne ärztliches Attest – zur Frage, ob das Tragen einer Gesichtsverhüllung aus gesundheitlichen Gründen zulässig ist – vielfach nähere und aufwändige Abklärungen durch die Strafverfolgungsbehörden notwendig sein dürften. Dies sei in der Botschaft des Bundesrats entsprechend auszuführen.

Zum Antrag 6

Im Einzelnen dürfte die offene Formulierung in Art. 332a Abs. 2 Bst. g VE-StGB «wenn die Gesichtsverhüllung zur Ausübung der Grundrechte der Meinungsäusserungsfreiheit oder der Versammlungsfreiheit notwendig ist» in der Praxis zu mehr Rechtsunsicherheit denn Rechtssicherheit führen, insbesondere bezüglich des Kriteriums der Notwendigkeit. Insofern wäre eine klare Lösung, bspw. ähnlich der bestehenden Regelung des Kantons Zug, vorzuziehen. So statuiert § 7 des Übertretungsstrafgesetzes des Kantons Zug vom 23. Mai 2013 (ÜStG, BGS 312.1) ein generelles Vermummungsverbot bei bewilligungspflichtigen Versammlungen, Veranstaltungen, Demonstrationen oder sonstigen Menschenansammlungen auf öffentlichem oder privaten Grund. Ausnahmen kann die Polizei bewilligen, wenn achtenswerte Gründe es rechtfertigen, sich unkenntlich zu machen.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anträge.

Zug, 11. Januar 2022

Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug



Martin Pfister
Landammann



Tobias Moser
Landschreiber

Versand per E-Mail an:

- Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (jonas.amstutz@bj.admin.ch; je als PDF- und Word-Version)
- Sicherheitsdirektion (info.sd@zg.ch)
- Zuger Polizei (kommandooffice.polizei@zg.ch)
- Obergericht des Kantons Zug (felix.ulrich@zg.ch)
- Zuger Mitglieder der Bundesversammlung
- Staatskanzlei (info.staatskanzlei@zg.ch; Abschluss der GEVER-Aufgabe und zur Aufschaltung der Vernehmlassung im Internet)



Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
3003 Bern

26. Januar 2022 (RRB Nr. 140/2022)

**Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV):
Änderung des Strafgesetzbuches (Vernehmlassung)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 20. Oktober 2021 haben Sie uns den Entwurf für eine Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB, SR 311.0) betreffend die Umsetzung von Art. 10a der Bundesverfassung zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

**Übertretung des Gesichtsverhüllungsverbots
(Art. 332a Abs. 1 E-StGB)**

Wir begrüssen, dass der Bund mit der vorliegenden Änderung des StGB eine schweizweit einheitliche Regelung zur Umsetzung des Verhüllungsverbots vorlegt. Die vorgeschlagene Umsetzung mittels eines neuen Übertretungsstrafbestands sowie die systematische Einordnung im 20. Kapitel des StGB halten wir für sachgerecht.

Das Gesichtsverhüllungsverbot ist zwar neutral formuliert. Das Tragen des Gesichtsschleiers wurde im Abstimmungskampf jedoch bewusst mit einer mangelnden Integrationsbereitschaft von migrantischen (oder als migrantisch gedachten) Frauen in Zusammenhang gebracht. Es besteht deshalb die Befürchtung, dass muslimfeindliche Haltungen und Rassismus durch das Verbot verstärkt werden. Damit würde einer Spaltung der Gesellschaft entlang ethnisch-kultureller Grenzen Vorschub geleistet und die freiheitliche und pluralistische Gesellschaftsform der Schweiz untergraben. Um solchen negativen Auswirkungen begegnen zu können, sollte ein Monitoring des Vollzugs der vorgeschlagenen Strafbestimmung aufgebaut werden. Mit diesem soll der Umgang der Behörden mit dem Verbot im Allgemeinen, die Anzahl und die Umstände der Verzeigungen sowie die Auswirkungen des Verbots auf die Gesellschaft und auf die Menschen muslimischen Glaubens beobachtet werden.

Wir weisen darauf hin, dass zwar ein Teil der Frauen, die ihr Gesicht verhüllen, dies selbstbestimmt macht. Ein anderer Teil der Frauen wird jedoch dazu gezwungen. Wenn diese Frauen gegen das Verhüllungsverbot verstossen, sind sie gleichzeitig immer auch Opfer eines Zwangs zur Gesichtsverhüllung und als solche zu behandeln. Insbesondere sollen diese Frauen über entsprechende Beratungsangebote informiert werden. Das Ziel muss sein, dass sie ihre individuellen Rechte einfordern und sich aus dem Zwang zur Gesichtsverhüllung lösen können.

Weiter ist zu beachten, dass der Zwang zur Gesichtsverhüllung das schwerere Delikt ist als die Gesichtsverhüllung an sich. Das zeigt sich insbesondere am deutlich höheren Strafmass bei der Nötigung, die mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren bestraft wird (Art. 181 StGB), während die Gesichtsverhüllung – zu Recht – bloss mit einer Busse geahndet werden soll (Art. 332a Abs. 1 E-StGB). Deshalb muss der Fokus der Strafverfolgung auf dem Zwang zur Gesichtsverhüllung liegen.

Ausnahmen vom Gesichtsverhüllungsverbot (Art. 332a Abs. 2 E-StGB)

Die Ausnahmen für Gesichtsverhüllungen in Sakralstätten, zum Schutz und zur Wiederherstellung der Gesundheit, zur Gewährleistung der Sicherheit, zum Schutz vor klimatischen Bedingungen und zur Pflege des einheimischen Brauchtums sowie bei künstlerischen und unterhaltenden Darbietungen (Art. 332a Abs. 1 Bst. a–e E-StGB) werden in Art. 10a Abs. 1 und 3 Satz 2 BV aufgeführt. Wir begrüssen, dass diese Ausnahmen ausdrücklich in den neuen Übertretungstatbestand aufgenommen werden. Die Ausnahmen sind jedoch eher unbestimmt formuliert. Soweit möglich, sollten diese Ausnahmen präzisiert werden. Insbesondere schlagen wir vor, Abs. 2 Bst. c wie folgt zu ergänzen: «zur Gewährleistung der persönlichen Sicherheit».

Auf die Ausnahmen für Gesichtsverhüllungen bei Auftritten zu Werbezwecken und Gesichtsverhüllungen, die für die Ausübung der Meinungs- oder Versammlungsfreiheit notwendig sind (Abs. 2 Bst. f und g), ist hingegen zu verzichten. Die neue Verfassungsbestimmung zählt die zulässigen Ausnahmen jedoch in Art. 10a Abs. 1 (letzter Teilsatz) und Abs. 3 ausdrücklich abschliessend auf («[Die Ausnahmen] umfassen ausschliesslich»). Entgegen den Ausführungen im Erläuternden Bericht (S. 19) sind Äusserungen des Initiativkomitees angesichts des klaren Wortlauts nicht relevant. Einerseits ist ein solcher Entscheid des Verfassungsgebers zu respektieren. Andererseits wäre es unseres Erachtens unglaubwürdig, wenn die Behörden die Initiative zunächst unter anderem mit der Begründung ablehnen, sie sei zu starr und diese Starrheit später im Rahmen der Umsetzung wieder korrigieren. Das kann dazu führen, dass entsprechende Einwände bei künftigen Volksinitiativen noch weniger gehört werden. Demgegenüber kann eine strikte Umsetzung, bei der die in der Initiative angelegten unerwünschten Folgen bestehen bleiben, die Folge haben, dass künftige Initiativen wieder etwas offener formuliert werden. Wir fordern deshalb, auf diese zwei Ausnahmen zu verzichten. Die Regelung in Abs. 2 Bst. g, wonach Gesichtsverhüllungen bei Versammlungen im öffentlichen Raum zulässig sein sollen, wenn sie «zur Ausübung der Grundrechte der Meinungsäusserungsfreiheit oder der Versammlungsfreiheit notwendig» sind, ist auch deshalb abzulehnen, weil sie für die Polizei im Einsatz nicht umsetzbar ist.

**Verbot, eine Person zu zwingen, ihr Gesicht aufgrund ihres Geschlechts zu verhüllen**

Weiter begrüßen wir, dass zur Umsetzung des Verbots, eine Person zu zwingen, ihr Gesicht aufgrund ihres Geschlechts zu verhüllen (Art. 10a Abs. 2 BV), kein zusätzlicher Straftatbestand geschaffen werden soll. Dieses Verbot ist bereits vom Nötigungstatbestand erfasst (Art. 181 StGB). Ein zusätzlicher, wiederholender Straftatbestand wäre eine reine Symbolgesetzgebung, die abzulehnen ist (so bereits unsere Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zum indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative, vgl. RRB Nr. 947/2018).

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

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Die Staatsschreiberin:

Jacqueline Fehr

Dr. Kathrin Arioli



Thun, 2. Februar 2022

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
jonas.amstutz@bj.admin.ch
Bundeshaus West
CH-3003 Bern

Vernehmlassungsantwort zur Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV): Änderung des Strafgesetzbuches

Sehr geehrte Damen und Herren

Hiermit lassen wir Ihnen unsere Vernehmlassungsantwort zur bundesrätlichen Umsetzungsbotschaft zu Art. 10a BV zukommen.

Bundesrechtliche Umsetzung: der richtige Weg

Die EDU Schweiz begrüsst die Absicht des Bundesrats, die von Volk und Ständen am 7. März 2021 angenommene Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot» korrekt umzusetzen. Wir anerkennen, dass der Bundesrat dem Anliegen der Kantone und der Initianten Rechnung trägt und eine Vorlage für eine bundesrechtliche Umsetzung des Verhüllungsverbots ausgearbeitet hat.

Die vorgesehene Umsetzung des Gesichtsverhüllungsverbots im Strafgesetzbuch (StGB) ist der richtige Weg. Die diesbezüglichen Erklärungen des Bundesrats im erläuternden Bericht sind nachvollziehbar. Wie die in die Vernehmlassung gegebene Umsetzungsbotschaft zeigt, ist es – wie von der EDU auch im Abstimmungskampf festgehalten – durchaus möglich, die Volksinitiative pragmatisch umzusetzen.

Verhüllungsverbot muss auch bei Demonstrationen gelten

Der entworfene Artikel 332a StGB fasst die Ausnahmen zu grossen Teilen treffend zusammen. Lediglich mit Abs. 2 lit. g, welcher beschreibt, unter welchen Bedingungen die Gesichtsverhüllung im öffentlichen Raum «zur Ausübung der Grundrechte der Meinungsäusserungsfreiheit oder der Versammlungsfreiheit» erlaubt sein soll, sind wir nicht einverstanden. Die Formulierung lässt zu viele Möglichkeiten für missbräuchliche Gesichtsverhüllung bei Demonstrationen zu. In der Praxis dürfte eine Umsetzung sehr schwierig werden, würde es den Sicherheitskräften doch schwerfallen, zu erkennen, welche

Personen die Ausnahmen nun geltend machen dürfen und welche im Gegenzug «die Sicherheit und Ordnung beeinträchtigen». Es besteht die reale Gefahr, dass sich politisch durchtriebene Angehörige extremistischer Gruppen auf lit. g berufen werden, um das Verhüllungsverbot an Demonstrationen zu umgehen.

Ein wichtiges Ziel der Initiative war von Anfang an, dass kriminell motivierter Verhüllung im Rahmen von Demonstrationen mit einer landesweiten Regelung der Riegel geschoben wird. Es ist der klar belegte Willen des Initiativkomitees und letztlich auch des Souveräns, dass im Rahmen der Umsetzung der Initiative keine Schlupflöcher geschaffen werden, die es Anhängern gewaltbereiter Kreise ermöglichen, ein generelles Verhüllungsverbot an politischen Demonstrationen zu hintertreiben.

Die im erläuternden Bericht ausgeführten Gründe, unter welchen eine Gesichtsverhüllung an Kundgebungen oder Demonstrationen notwendig seien, überzeugen nicht. Wer an öffentlichen Demonstrationen teilnimmt, musste schon immer damit rechnen, erkannt zu werden und für die Konsequenzen seines Tuns einzustehen. So hat die Schweizer Rechtsprechung in der Vergangenheit schon mehrfach festgehalten, dass Demonstrationsteilnehmer beispielsweise fotografiert werden dürfen und das Recht am eigenen Bild in dieser Konstellation eingeschränkt ist. Es liegt in der Natur der Sache, dass zwangsläufig mit Reaktionen rechnen muss, wer sich politisch exponiert. Die Angst vor Arbeitsplatzverlust oder anderen negativen Konsequenzen darf nicht als Grund dafür akzeptiert werden, sich an Demonstrationen zu verhüllen. Wer als Migrant oder Asylbewerber in der Schweiz Aufnahme gefunden hat, hat die in unserem Land verbrieften Umgangsformen zu respektieren, wonach freie Menschen insbesondere auch im politischen Diskurs ihr Gesicht zu zeigen haben.

Wird die Gesichtsverhüllung an politischen Demonstrationen im öffentlichen Raum nicht generell verboten (sofern sie nicht zentraler Bestandteil «künstlerischer und unterhaltender Darbietungen» oder von «Auftritten zu Werbezwecken» ist), wird sich die Frage, wo genau wir die Grenzen ziehen, laufend neu stellen. Grundsätzlich kann jeder Bürger Gründe geltend machen, weshalb es für ihn möglicherweise vorteilhafter wäre, bei der Bekundung seiner Meinung lieber anonym zu bleiben. Es ist nicht Aufgabe des Staates, die oftmals individuellen Wünsche nach Anonymität gegeneinander abzuwägen und zu richten, welche Ausnahme gerechtfertigt ist und welche nicht.

Da die in Abs. 2, lit. e (« (...) bei künstlerischen und unterhaltenden Darbietungen») und lit. f («bei Auftritten zu Werbezwecken») formulierten Ausnahmen auch politische Kunst- oder Unterhaltungs-Darbietungen sowie Werbeaktionen umfassen, wäre auch bei einer Streichung von lit. g aus Art. 332a StGB gewährleistet, dass bildliche Meinungsäusserungen wie z.B. künstlerische Aktionen mit temporärer, zweckgebundener Gesichtsverhüllung möglich sind. **Deshalb beantragt die EDU Schweiz, lit. g aus Art. 332a StGB zu streichen.**

Vorausschauend handeln – «Ghettobildung» verhindern

In Kapitel 4 des erläuternden Berichts wird der Anwendungsbereich des Gesichtsverhüllungsverbots definiert, in Kapitel 5 folgen die dazugehörigen Erläuterungen. Als problematisch stuft die EDU in Teilen die vom Bundesrat vorgesehene Abgrenzung von «Zugänglichkeit für die Allgemeinheit» zum privaten Raum ein. Mühe haben wir mit der Absicht, dass das Gesichtsverhüllungsverbot in «gemeinsamen Räumen in Mehrfamilienhäusern (Treppenhäuser, Waschküchen, Aufenthaltsräume, gemeinsame Garagen, Spielplätze, Gärten)» nicht gelten soll (Kapitel 5.1.1, Seite 13). Es ist gegenüber der Mehrheitsgesellschaft in der Schweiz unzumutbar, wenn Mieterinnen und Mieter in zu privaten Liegenschaften oder Wohnblöcken gehörenden Aufenthaltsräumen, Gärten oder Spielplätzen die Präsenz ganzkörperverhüllter Frauen hinnehmen müssen. Im Rahmen von für Wohnzwecke vorgesehenen Orten, die einem zum Voraus festgelegten Personenkreis zur Nutzung frei stehen, Vollverschleierung akzeptieren zu müssen, stellt einen unmittelbaren Eingriff in die Privatsphäre von Nachbarn dar, der das Potenzial entfaltet, den gesellschaftlichen Frieden zu stören.

Die Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot» formulierte deutlich den Anspruch, den zivilen Frieden in der Schweiz zu stärken und die Bildung von Parallelgesellschaften zu verhindern respektive spürbar zu erschweren. Im unmittelbaren Wohnumfeld zu tolerierende Vollverschleierung dagegen führt zu Spannungen unter Nachbarn, die vermehrte «Ghettobildung» zur Folge haben können. Dies, weil die reale Gefahr besteht, dass Vollverschleierung befürwortende Familien weitere Vollverschleierte anziehen und diesen Umstand nicht akzeptierende Nachbarn vermehrt wegziehen. Da die Vollverschleierung der Frau ausschliesslich in radikal-muslimischen Kreisen proklamiert wird, die vielfach auch in weiteren Bereichen im Konflikt mit der freiheitlich-demokratischen Grundordnung stehen, müssen solch voraussehbare und umfassende Integrationsbereiche betreffende Problemfelder im anstehenden Gesetzgebungsprozess zwingend berücksichtigt werden.

Wir danken Ihnen bestens für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassungsantwort.

Freundliche Grüsse

Für die EDU Schweiz

Daniel Frischknecht, Präsident

Thomas Lamprecht, Vizepräsident

FDP.Die Liberalen, Postfach, 3001 Bern

Eidgenössisches Polizei- und Justizdepartement
EJPD
Bundeshaus West
3003 Bern

Bern, 07. Februar 2022
Umsetzung Verhüllungsverbot
MM / MZ

Per Mail an: jonas.amstutz@bj.admin.ch

Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV): Änderung des Strafgesetzbuchs Vernehmlassungsantwort der FDP.Die Liberalen

Sehr geehrte Damen und Herren

Für Ihre Einladung zur Vernehmlassung oben genannter Vorlage danken wir Ihnen. Gerne geben wir Ihnen im Folgenden von unserer Position Kenntnis.

Im Frühling 2021 wurde bekanntlich die Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot» angenommen. Für die Anwendbarkeit der neuen Verfassungsbestimmung Art. 10a BV ist wie üblich eine Umsetzung auf Gesetzesstufe erforderlich. Aufgrund der expliziten Verzichtserklärung der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) auf eine kantonale Umsetzung und der Forderung nach einer einheitlichen Lösung auf nationaler Ebene, nimmt der Bundesrat seine Kompetenzen wahr und konsultiert einen neuen Übertretungstatbestand Art. 332a VE-StGB. FDP.Die Liberalen Schweiz respektiert den Wunsch der Kantone und kann sich mit der Umsetzung im Strafgesetzbuch einverstanden erklären.

Nichtsdestotrotz weist die FDP darauf hin, dass eine föderale Lösung in diesem Fall besser geeignet wäre. Zumal die Polizeihoheit sowie die Kompetenz der Auferlegung eines kantonalen Verhüllungs- oder Verhüllungsverbot bei den Kantonen liegt und so eine bedarfsgerechte und den kantonalen Umständen angepasste Lösung sicherstellt wäre. Das hier nicht gewährte Subsidiaritätsprinzip und die Missachtung der föderalistischen Ordnung wird von der FDP kritisch beurteilt.

Dieser Paradigmenwechsel in der Kompetenzwahrnehmung für die vorliegende Vollzugsaufgabe birgt auch prozessuale Risiken mit sich. Im Falle eines Verstosses gegen das neue Verbot, kann nicht wie vorgesehen unmittelbar gemäss dem kantonalem Polizeigesetz eine Ordnungsbusse ausgestellt werden, sondern die Übertretung muss auf den langwierigen mittelbaren Weg des Strafbefehls durch die kantonale Staatsanwaltschaft geahndet werden. Der sonst schon überlasteten Staatsanwaltschaft wird weitere Aufgaben auferlegt, welches daher die wichtige Aufgabe der Strafverfolgung erschwert.

Mittels der Umsetzung des Verbots im Strafgesetzbuch, wird ein Bündel an Ausnahmen vom Verhüllungsverbot aufgenommen. Diese werden mit der Ausnahme von Bst. e, f und g bereits in Art. 10a BV genannt. Die Ausnahmen gemäss Bst. e und f sind verfassungsrechtlich problematisch: Beide gehen klar über den ausdrücklich «abschliessenden» Verfassungswortlaut hinaus. Inhaltlich sind diese Ausnahmen aus liberaler Sicht zu begrüßen – so wie überhaupt eine Ablehnung des gesamten Verbotes zu begrüßen gewesen wäre. Die Initianten waren aber entweder nicht willens oder nicht fähig, ihren Initiativtext mit genügendem Sorgfalt auszugestalten, auch nicht nach den bundesgerichtlichen Lektionen am Tessiner Beispiel. Es ist demokratiepolitisch kritisch, solch mangelhaften Vorlagen, die vom Verfassungsgeber dennoch angenommen wurden, danach parlamentarisch zurechtzubiegen. Das setzt nicht nur Anreize zu noch holzschnitt-artigeren Initiativtexten, sondern verleitet gleichzeitig dazu, dem Parlament Verfassungsbruch vorzuwerfen, was regelmässig seitens derselben Kreise getan wird, deren missglückte Vorlage das Parlament hier (einmal mehr) retten muss.

Zusätzlich könnten gemäss der vorgeschlagenen neuen Ausnahmebestimmung nach Bst. g jedoch weit über den Aspekt der Ausübung der Grundrechtsfreiheit hinausgehende Ausnahmezustände resultieren. Eine solche Formulierung ist präjudiziert für erhebliche Vollzugsproblematiken und lässt Unsicherheiten in der Rechtsanwendung entstehen, weshalb diese Bestimmung Präzisierung auf Vollzugs- oder Verordnungsebene benötigt. Ansonsten besteht die Gefahr für erhebliche Missbräuche und Aushöhlung von kantonalen Vermummungsverboten.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und für die Berücksichtigung unserer Überlegungen.

Freundliche Grüsse

FDP.Die Liberalen
Der Präsident



Thierry Burkart
Ständerat

Der Generalsekretär



Jon Fanzun



GRÜNE Schweiz
Waisenhausplatz 21
3011 Bern

rahel.estermann@gruene.ch
031 326 66 15

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Frau Bundesrätin Karin Keller-Sutter
3003 Bern

per E-Mail an:
jonas.amstutz@bj.admin.ch

Bern, 3. Februar 2022

Entwurf zur Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV): Änderung des StGB

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben die GRÜNEN für eine Stellungnahme zur Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art 10a BV) eingeladen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, uns zur Vorlage zu äussern.

Wir GRÜNE plädieren dafür, das Verbot zur Gesichtsverhüllung auf kantonaler Ebene umzusetzen. Dies entspricht nicht nur dem Diskurs während der Abstimmungskampagne, sondern wahrt auch die föderalen Zuständigkeiten. Sollte trotzdem an einer nationalen Umsetzung festgehalten werden, so plädieren wir für eine Umsetzung in einem eigenen Gesetz – die Aufnahme einer Norm des Zusammenlebens ins Strafgesetzbuch erscheint uns unverhältnismässig. Im vorliegenden Vorschlag begrüssen wir die vorgesehenen Ausnahmen vom Verbot – auch wenn diese die Grundrechte muslimischer Frauen noch besser achten sollten. Die Busse für einen Verstoß gegen das Verhüllungsverbot sollte zudem möglichst niedrig und nicht über einen symbolischen Betrag (10 Fr.) hinausgehen. Der Bund sollte den Kantonen eine entsprechende Empfehlung aussprechen.

Wir nehmen zu diesen Punkten im Detail folgendermassen Stellung:

Ort der Umsetzung

Wir sind erstaunt darüber, dass der Bundesrat nun vorschlägt, die Umsetzung nicht den Kantonen zu überlassen. Der Bundesrat wie auch alle Rechtsexpert*innen haben während der Abstimmungskampagne stets betont, dass die Regelung des öffentlichen Raums, und damit auch die Umsetzung des Verhüllungsverbots, in die Kompetenz der Kantone fällt. Im

Erläuternden Bericht (Seite 4) schreibt der Bundesrat nun, der Vorstand der KKJPD habe die Überzeugung, „dass es den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern explizit darum ging, die unterschiedlichen kantonalen Regelungen im Bereich der Gesichtsverhüllung im öffentlichen Raum mit einer nationalen Gesetzgebung zu übersteuern und damit für eine einheitliche Regelung zu sorgen.“ Die Abstimmungskampagne drehte sich aber nicht darum, eine Einheitlichkeit zwischen den kantonalen Regelungen herzustellen. Wir verstehen deshalb erstens nicht, wie man zu dieser Überzeugung gelangen kann, und zweitens, weshalb der Bund sich nun entgegen der (auf Verfassungsstufe geregelten) kantonalen Kompetenzen im Polizeirecht der Umsetzung annimmt.

Wir GRÜNE verlangen, dass die Kantone das Verhüllungsverbot in ihren Gesetzen umsetzen. Dies ist nicht nur rechtsstaatlich angemessen, sondern ermöglicht es auch, auf die unterschiedlichen Ansichten und Realitäten zur Verhüllung in den Kantonen nuanciert einzugehen.

Sollten Bund und Kantone doch an einer nationalen Umsetzung festhalten wollen, so erscheint uns das Strafgesetzbuch (StGB) als falscher Ort. Eine Norm des Zusammenlebens gehört nicht in einen Rechtskatalog, der drastische Strafen ermöglicht. Wir verweisen an dieser Stelle auf die Ausführungen zum Thema in der Stellungnahme der Foulards Violets, in welcher sie für eine Umsetzung ausserhalb des StGB plädieren:

« Nous souhaitons ici souligner le non-sens d'introduire une norme de "vivre ensemble" dans le code pénal. Nous déplorons également la volonté de sanctionner de potentielles victimes de contrainte par une amende. Le code pénal se doit d'être cohérent, il ne fait aucun sens de sanctionner d'une part la personne qui contraint une autre à porter un vêtement, et en parallèle de sanctionner la "victime" réelle ou supposée, soit la personne qui serait contrainte à porter un tel vêtement.

[...]

Nous recommandons ainsi au Conseil fédéral de prévoir une loi autonome, afin de sortir de la systématique du code pénal et de pouvoir ainsi prévoir une simple amende d'ordre. Il paraît en effet totalement disproportionné d'effectuer une peine de prison pour le non-respect d'une prescription de "vivre ensemble". »

Wir teilen diese Einschätzung der Foulards Violets voll und ganz.

Auch wenn wir eine Umsetzung im Strafgesetzbuch (StGB) ablehnen, nehmen wir im Folgenden noch Stellung zum entsprechend vorliegenden Vorschlag.

Ausdehnung des Verhüllungsverbots

Das Verhüllungsverbot tangiert die Grundrechte, insbesondere diejenigen einer einzelnen religiösen Gruppe. Wir haben deshalb die Initiative abgelehnt. Aus diesen Gründen, und auch berücksichtigend, dass die Zustimmung nur äusserst knapp war, verlangen wir, dass das Verhüllungsverbot nur mit grösster Zurückhaltung und vielen Ausnahmen umgesetzt wird.

Wir begrüssen, dass das Verhüllungsverbot nicht für virtuelle Räume und Medien gilt.

Ausnahmen

Wir GRÜNE begrüßen die gemachten Ausnahmen vom Verhüllungsverbot – insbesondere die Erweiterungen der Ausnahmen im Vergleich zur Aufzählung im Verfassungsartikel. Allerdings bedauern wir, dass die Grundrechte muslimischer Frauen nicht berücksichtigt wurden. Wir verweisen hier für weitere Details auf die Ausführungen dazu in Abschnitt 6.1 der Stellungnahme der Foulards Violets.

Wir begrüßen die Ausnahme für Verhüllungen des Gesichts an Demonstrationen, die freie Meinungsäusserung (in allen Formen) ist hier sehr hoch zu gewichten. Wir schätzen die differenzierte Betrachtung diesbezüglich in der Vorlage. Allerdings ist zu beachten, dass die Ausnahme nicht gilt, falls die „öffentliche Ordnung und Sicherheit“ beeinträchtigt erscheint. Eine solche Einschätzung ist stark interpretationsbedürftig und öffnet damit das Tor zur Willkür.

Wir schlagen deshalb vor, diesen Passus zu streichen.

Bussen

Die Verhältnismässigkeit des Verhüllungsverbotes ist nur gegeben, falls dafür lediglich Ordnungsbussen anfallen und diese möglichst niedrig sind (siehe die Einschätzungen des EGMR, Erläuterungen Seite 10).

Wir GRÜNE verlangen, dass der Bundesrat eine Empfehlung an die Kantone ausspricht. Um zu gewichten, dass es sich bei der Verhüllung nicht um ein Sicherheitsproblem, sondern um eine Frage des Zusammenlebens handelt, darf die Busse nur symbolisch sein. Sie soll 10 Fr. betragen.

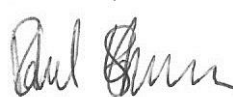
Es ist in der Umsetzung sicherzustellen, dass die Nichtbezahlung der Strafe nicht zu einer Umwandlung in eine Freiheitsstrafe führt.

Wir danken Ihnen, Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren, für die Kenntnisnahme unserer Position und die Berücksichtigung unserer Vorschläge zu den Verordnungen.

Freundliche Grüsse



Balthasar Glättli
Präsident



Rahel Estermann
stv. Generalsekretärin, Leiterin Politik



Sehr geehrter Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Stellungnahme zur Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV) (Vernehmlassung 2021/90)

Sehr geehrte Damen und Herren

Bezugnehmend auf Ihre Vernehmlassungseröffnung zur Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV) vom 20.10.2021 nehmen wir gerne Stellung und würden es zukünftig sehr begrüßen, wenn wir in Ihre Adressatenliste aufgenommen werden.

Im Weiteren finden wir Piraten es sehr bedenklich, dass Sie für die Stellungnahme auf eine proprietäre Software verweisen (Word der Firma Microsoft), wo es doch heute zahlreiche offene und freie Dateiformate gibt. Wir entsprechen Ihrem Wunsch mit einer docx-Datei, welche auch in neueren Word Versionen geöffnet werden kann.

Gerne nehmen wir zum Entwurf wie folgt Stellung:

Die Piratenpartei erachtet es wichtig zum Schutz der Bevölkerung in den geplanten Art. 332a Abs. 2 einen Punkt "h) zum Schutz der Privatsphäre" einzufügen. Das Recht hierauf ergibt sich unter anderem aus Art. 13 BV, dem Datenschutzgesetz und schlicht dem Recht auf Schutz der Digitalen Unversehrtheit [1].

Des Weiteren muss mit dem Artikel ein vor allem bei jungen Menschen inzwischen etablierte Sub-Kultur Rechnung getragen werden: Cosplay [2]. In der aktuellen Fassung wäre es beispielsweise nicht mehr möglich die Fantasy Basel durchzuführen, eine Messe [3] mit über 45.000 Besuchern. Deshalb fordern wir einen Punkt "i) Cosplay und sonstige der Belustigung dienende Zusammenkünfte".



Zum Schutz der politischen Rechte der Piratenpartei und deren Mitgliedern, Piraten, muss unbedingt noch ein Punkt "j) Augenklappe" ergänzt werden, eine Erklärung ergibt sich von selbst.

Abschliessend stellt sich für die Piratenpartei die Frage, ob die Schweizer Tradition aus dem 16. Jahrhundert, der Putsch, schon ausreichend als einheimisches Brauchtum gilt, dass dies von Abs. 2 e) gedeckt ist, oder ob dies einen expliziten Schutz geniessen sollte.

Quellen:

[1] https://de.wikipedia.org/wiki/Recht_auf_digitale_Unversehrtheit

[2] <https://de.wikipedia.org/wiki/Cosplay>

[3] <https://www.fantasybasel.ch/>





Per E-Mail

Bundesamt für Justiz

Bundesrain 20

3003 Bern

jonas.amstutz@bj.admin.ch

Vernehmlassung zur Umsetzung des Verbots zur Gesichtshüllung (Art. 10a BV): Änderung des Strafgesetzbuchs

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme, die wir gerne wahrnehmen:

1 Grundsätzliche Bemerkungen

Die SP Schweiz unterstützt die vorliegende Vorlage im Grundsatz: Zwar haben sowohl die Parteigremien¹ wie auch die Bundeshausfraktion² der SP Schweiz die dieser Umsetzungsgesetzbuch zu Grunde liegende Volksinitiative «Ja zum Hüllungsverbot» sehr deutlich abgelehnt, da die darin enthaltenen grundlosen Kleidervorschriften auf Verfassungsebene diskriminierend und eines liberalen und freiheitlichen Rechtsstaates unwürdig sind. Allerdings akzeptieren wir selbstverständlich die Annahme dieser Volksinitiative von Stimmbevölkerung und Ständen. Vor dem Hintergrund des knappen Abstimmungsergebnisses von bloss 51,2% JA-Stimmen halten wir hingegen eine moderate und sachgemässe Umsetzung für notwendig. Diese Anforderung erfüllt die vorgeschlagene Vorlage nach Ansicht der SP Schweiz im Grundsatz. Allerdings fordert die SP Schweiz diesbezüglich die Festlegung einer maximalen Bussenhöhe von 1'500.- (siehe nachfolgend unter Ziff. 2.1.). Zudem erachten wir die vorgesehene Ausnahme vom Hüllungsverbot bei Versammlungen im öffentlichen Raum zentral für eine verhältnismässige und sachgerechte Umsetzung (siehe nachstehend dazu unter Ziff. 2.4.).

¹ Vgl. Protokoll der digitalen Delegiertenversammlung der SP Schweiz vom 13.2.2021, S. 7.

² Siehe Ratsdebatten zu 19.023 Ja zum Hüllungsverbot. Volksinitiative und indirekter Gegenvorschlag im Stände- und Nationalrat vom 26.9.2019 resp. 17.6.2020

2 Kommentar zu den wichtigsten Bestimmungen

2.1. Maximale Bussenhöhe (Art. 332a Abs. 1 VE-StGB)

Da bei der Strafbarkeit der Verhüllung im öffentlichen und öffentlich zugänglichen Raum faktisch kein geschütztes Rechtsgut ausgemacht werden kann³, ist die vom Bundesrat vorgeschlagene Qualifikation dieses Delikts als Übertretung mit der Strafandrohung einer Busse unserer Ansicht nach sicherlich richtig. Wie der Bundesrat zutreffend feststellt, handelt es sich bei der Verletzung dieses Verhüllungsverbots um ein Bagatelldelikt.⁴ Vor diesem Hintergrund fordert die SP Schweiz im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzip die Festlegung einer maximalen Bussenhöhe von 1'500.-, dies nicht zuletzt auch mit Blick auf die entsprechend tiefen Bussenhöhen in anderen europäischen Ländern mit Verhüllungsverboten⁵.

Folglich beantragt die SP Schweiz, Art. 332a Abs. 1 VE-StGB folgendermassen zu ergänzen:

Art. 332a

1 Wer sein Gesicht an öffentlichen oder an privaten Orten verhüllt, die der Allgemeinheit zur entgeltlichen oder unentgeltlichen Nutzung offenstehen, wird mit Busse **bis zu 1500 Franken** bestraft.

2.2. Ausnahme zur Pflege von einheimischem Brauchtum (Art. 332a Abs. 2 lit. e VE-StGB)

Die Beschränkung der Ausnahme der Strafbarkeit der Gesichtsverhüllung zur Pflege bloss des einheimischen und nicht auch des ausländischen Brauchtums stellt unserer Ansicht nach klarerweise ein Verstoss gegen das Rechtsgleichheitsgebot dar. Dies lässt sich allerdings aufgrund des klaren Wortlauts des Verfassungstextes in der Umsetzungsgesetzgebung bedauerlicherweise nicht mehr korrigieren. Hingegen begrüsst die SP Schweiz des vor diesem Hintergrund wie vom Bundesrat vorgeschlagen, den Begriff des «einheimischen Brauchtums» zeitgemäss und weit auszulegen und auch auf ursprünglich aus dem Ausland stammenden Bräuche anzuwenden.⁶

³ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 5.

⁴ Siehe Erläuternder Bericht, S. 5.

⁵ Siehe Erläuternder Bericht, S. 7-9.

⁶ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 18.

2.3. Ausnahme für Auftritte zu Werbezwecken (Art. 332a Abs. 2 lit. f VE-StGB)

Die SP Schweiz begrüsst die vom Bundesrat aufgenommene Ausnahme des Verhüllungsverbots bei Auftritten zu Werbezwecken ausdrücklich.⁷ Ein entsprechendes Verbot wäre vor dem Hintergrund der Wirtschaftsfreiheit besonders unsinnig und unverhältnismässig.

2.4. Ausnahmen bei Einzelauftritten und Versammlungen im öffentlichen Raum (Art. 332a Abs. 2 lit. f VE-StGB)

Die SP Schweiz begrüsst die vom Bundesrat vorgesehene Ausnahmen vom Verhüllungsverbot insbesondere bei Versammlungen im öffentlichen Raum mit Nachdruck: Im Sinne einer notwendigen verhältnismässigen Umsetzungsgesetzgebung der Volksinitiative (vgl. dazu oben stehend unter Ziff. 1) ist es unabdingbar, dass auch in Zukunft z.B. Demonstrierende zum Schutz ihrer Persönlichkeit an Kundgebungen anonymisiert teilnehmen können.⁸

Wir bitten Sie, unsere Anliegen bei der Überarbeitung der Vorlage zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüssen

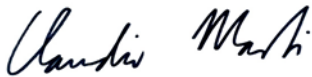
SOZIALDEMOKRATISCHE PARTEI DER SCHWEIZ



Mattea Meyer
Co-Präsidentin



Cédric Wermuth
Co-Präsident



Claudio Marti
Politischer Fachsekretär

⁷ Siehe Erläuternder Bericht, S. 19f.

⁸ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 23.

Frau Bundesrätin Karin Keller-Sutter
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Bundeshaus West
3003 Bern

Per E-Mail:
jonas.amstutz@bj.admin.ch

Bern, den 3. Februar 2022

Umsetzung des Verbots der Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV): Änderung des Strafgesetzbuches.

Stellungnahme der SVP Schweiz zum Vernehmlassungsverfahren

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Sehr geehrte Damen und Herren

Die SVP lehnt die vorlegte Änderung des Strafgesetzbuches ab. Sie begrüsst zwar die Absicht des Bundesrates, das Ergebnis der Abstimmung zum Verhüllungsverbot vom 7. März 2021 und damit den Volkswillen mit einer entsprechenden Bestimmung im Strafgesetzbuch auch praktisch umzusetzen. Die nun vorgeschlagenen Ausnahmen sind aus Sicht der SVP in ihrer jetzigen Form aber inakzeptabel. Sie respektieren nicht die 51,2-prozentige Mehrheit des Stimmvolks, die sich am 7. März 2021 für ein Verhüllungsverbot ausgesprochen hat.

Am 24. März 2021 teilte der Vorstand der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren schriftlich Folgendes mit: Alle Kantone hätten sich drauf geeinigt, auf die Umsetzung von Art. 10a BV in den kantonalen Gesetzgebungen zu verzichten. Stattdessen würden sie es für angebracht halten, dass der Bund diese Aufgabe übernimmt. Der Weg für eine Umsetzung dieses Abstimmungsergebnisses war somit bereit – und zwar in einer Art und Weise, die auch dem Schweizer Föderalismus Rechnung trägt.

Die Wahl des Strafgesetzbuches als Ort der Umsetzung erscheint der SVP grundsätzlich sinnvoll. Denn das Strafgesetzbuch ermöglicht eine rasche Umsetzung des entsprechenden Verfassungsartikels. Ausserdem ist der ebenfalls

von der Initiative betroffene Zwang zur Gesichtsverhüllung ebenfalls bereits im Strafgesetzbuch enthalten.

Unbefriedigende Trennung zwischen öffentlichem und privatem Raum

Was den Geltungsbereich des Verhüllungsverbots betrifft, so lehnt die SVP die vom Bundesrat vorgeschlagene Abgrenzung ab. Es ist nicht akzeptabel, dass das Verbot in Gemeinschaftsräumen von Mietshäusern nicht anwendbar sein soll. Betroffen davon wären beispielsweise Treppenhäuser, Waschküchen, Gemeinschaftsgaragen, Spielplätze und Gärten.

Mieter haben wie alle anderen ein Recht darauf, dass ein vom Volk demokratisch angenommenes Gesetz angewendet wird. In diesem Zusammenhang ist auch auf den Begriff des Zusammenlebens zu verweisen, der auch vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) anerkannt ist. Er gilt aus Sicht der SVP insbesondere auch für die erwähnten Gemeinschaftsräume von Miethäusern. Denn das vom EGMR geschützte Gut ist *das Zusammenleben in einer liberalen und demokratischen Gesellschaft*, und dies gilt insbesondere auch in diesem Rahmen.

Das Ziel der Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot» war u. a. die Verhinderung von Parallelgesellschaften. Dieses vom Volk bestätigte Ziel wird aus Sicht der SVP mit einer derart lückenhaften Anwendung der Strafnorm nicht erreicht. Denn, wenn sich Mieter nicht an das Verhüllungsverbot halten, werden rechtsfreie Räume geschaffen.

Das Volk ist auch klar gegen Gesichtsverhüllung bei Demonstrationen

Die Umsetzung des Verhüllungsverbots im Strafgesetzbuch entspricht zwar grundsätzlich den Erwartungen der Bevölkerung. Allerdings hat sich das Stimmvolk auch klar für ein Verhüllungsverbot bei Demonstrationen ausgesprochen, wie der Bundesrat in seinem Bericht (Ziff. 3.1.2) anerkennt. Dieser Aspekt hatte die öffentliche Debatte im Vorfeld der Abstimmung stark beschäftigt.

Auch hier akzeptiert die SVP eine gewichtige, im Entwurf vorgesehene Ausnahme nicht. Dabei geht es darum, dass Gesichtsverhüllungen im öffentlichen Raum zulässig sein sollen, wenn sie zur Ausübung der Meinungsäusserungs- oder Versammlungsfreiheit notwendig sind (Abs. 2, Bst. g). Dadurch kann das Verhüllungsverbot bei Demonstrationen aus Sicht der SVP faktisch nicht mehr durchgesetzt werden. Denn für die Strafverfolgungsbehörden wäre zu oft nicht ersichtlich, was unter die freie Meinungsäusserung fällt und was nicht.

Ein rein privates Interesse, sein Gesicht aus Angst vor Diskriminierung bei einer Demonstration nicht öffentlich zu zeigen, widerspricht aus Sicht der SVP klar dem Verhüllungsverbot. Und für Ordnungskräfte ist es unmöglich, a priori festzustellen, welche Demonstranten aus Angst vor "persönlichen Nachteilen" (Ziff. 5.2.8.2) ihr Gesicht verhüllen. Eskaliert dann die entsprechende Demonstration – und es kommt beispielsweise zu Straftaten –, so könnten die Teilnehmer nicht mehr alle identifiziert werden.

Im Übrigen bieten die Ausnahmen für künstlerische und unterhaltende Darbietungen sowie für Darbietungen zu Werbezwecken dem Einzelnen bereits genügend Spielraum bezüglich der Grundfreiheiten.

Die SVP fordert daher, Art. 332a Abs. 2 Bst. g StGB zu streichen und Art. 332a Abs. 1 zu ändern, um den Anwendungsbereich auf Gemeinschaftsräume in Mehrfamilienhäusern auszudehnen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

SCHWEIZERISCHE VOLKSPARTEI

Der Parteipräsident



Marco Chiesa
Ständerat

Der Generalsekretär



Peter Keller
Nationalrat

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



Département fédéral de justice et police

Madame Karin Keller-Sutter

Par e-mail à :

jonas.amstutz@bj.admin.ch

Berne, le 02.02.2022

Concerne : Prise de position de la Section Suisse d'Amnesty International concernant la mise en œuvre de l'interdiction de se dissimuler le visage (art. 10a Cst.) ; modification du code pénal :

Madame la Conseillère fédérale Karin Keller-Sutter,

Mesdames et Messieurs,

Nous nous permettons par la présente de vous faire part de notre prise de position quant à l'application de l'article 10a Cst.

Amnesty International
Section suisse d'Amnesty International

PRISE DE POSITION DE LA SECTION SUISSE D'AMNESTY INTERNATIONAL CONCERNANT LA MISE EN ŒUVRE DE L'INTERDICTION DE SE DISSIMULER LE VISAGE

1.	Introduction.....	2
2.	Mise en oeuvre dans l'ordre juridique (CP, LAO, LMSI)	3
3.	Montant de l'amende.....	4
4.	Buts de l'interdiction de l'art. 10a Cst	4
5.	Droit comparé : le cas de la France.....	5
6.	Exceptions à l'interdiction de se dissimuler le visage: critiques.....	6
6.1	Les droits fondamentaux des femmes musulmanes méritent aussi d'être protégés : non à une hiérarchisation des destinataires des droits constitutionnels	6
6.2	Création d'une discrimination envers les femmes musulmanes et augmentation des violences à leur encontre.....	9
7.	Conclusion	11

1. INTRODUCTION

La présente prise de position se situe dans le contexte de la procédure de consultation nationale initiée par le Conseil fédéral visant la mise en œuvre de l'art. 10a de la Constitution fédérale portant sur l'interdiction de se dissimuler le visage.

Pour rappel, la campagne sur l'interdiction de se dissimuler le visage, portée par l'extrême droite conservatrice, s'est essentiellement focalisée sur les femmes suisses de confession musulmane portant le voile intégral (« burqa »). La disposition constitutionnelle vise pourtant tout autant les personnes qui se dissimulent le visage dans le but de porter atteinte à la sécurité et l'ordre public, comme c'est le cas des casseurs lors de manifestations ou encore des hooligans. Les femmes musulmanes portant le voile intégral ont été placées sur un pied d'égalité avec des auteurs de troubles.

Cette campagne a été dénoncée par de nombreuses organisations de la société civile, juristes, politicien-ne-s comme étant stigmatisante, sexiste, islamophobe et dénigrante à l'égard des femmes musulmanes. Ces mêmes organisations avaient alerté l'opinion publique à plusieurs reprises sur les risques de recrudescence des violences verbales, physiques ou psychiques à l'encontre des femmes ayant fait le choix de porter le voile intégral en accord avec leurs convictions religieuses mais plus largement envers toutes les personnes perçues comme musulmanes. En vain. Les témoignages émanant du terrain, de femmes portant le foulard et vivant en Suisse, confirment ces craintes qui se sont malheureusement concrétisées.

Amnesty International précise que l'article 10a de la Constitution fédérale va à l'encontre des normes internationales en matière de droits humains qui sont obligatoires pour la Suisse.

Néanmoins, en raison de l'initiative acceptée le 7 mars 2021, le Conseil fédéral a maintenant le difficile mandat législatif de formuler une loi de mise en œuvre. C'est dans ce cadre que s'inscrit la présente démarche, laquelle vise à dénoncer nombres de déficiences dans l'actuel Avant-projet de loi.

En principe, ce sont les cantons, et non la Confédération, qui sont compétents pour légiférer sur l'interdiction de se dissimuler le visage. Mais comme les cantons souhaitaient une solution nationale, l'Office fédéral de la justice s'est chargé de cette affaire.

Cependant, le Conseil fédéral a pris la décision salubre de s'écarter en partie de la volonté des initiants-e-s pour inclure la protection de certains droits fondamentaux dans les exceptions devant être prévues par la loi d'application. Nous souhaitons cependant mettre en exergue les oubliées de cet écart: les femmes musulmanes qui portent le voile intégral, et avec elles toutes les personnes perçues comme musulmanes (en première ligne les femmes qui portent le foulard), mais également toute une panoplie de personnes racisées.

2. MISE EN ŒUVRE DANS L'ORDRE JURIDIQUE (CP, LAO, LMSI)

Le Conseil fédéral relève plusieurs difficultés à une mise en œuvre dans le code pénal :

- **Il est compliqué de déterminer quel est le bien juridique protégé.** Concernant les hooligans il s'agirait de l'« ordre public », bien qu'il ne s'agît pas d'un bien protégé dans le code pénal, et concernant les femmes musulmanes qui portent le voile intégral, le bien juridique protégé serait le « vivre ensemble », alors même qu'il ne s'agit pas non plus d'un bien juridique protégé par le code pénal. Le conseil fédéral n'a eu d'autre solution que de placer la disposition d'application dans le titre 20, à savoir « Contraventions à des dispositions du droit fédéral ».
- **La difficulté de définir l'acte punissable, vu le nombre élevé d'exceptions, fonctionnement qui n'existe pas dans le code pénal.** A part éventuellement pour l'interruption de grossesse (art. 118 ss CP), mais dont les exceptions sont en comparaison faciles à définir.
- **Le Conseil fédéral renonce à ajouter une interdiction de se dissimuler le visage inscrit dans le code pénal à la procédure d'amendes d'ordres, et ainsi d'étendre la LAO.** Ce, afin de ne pas ouvrir la porte des amendes d'ordres à des infractions comme les voies de fait, les dommages à la propriété ou des actes répréhensibles d'ordre sexuel.

Le Conseil fédéral exclut la mise en œuvre dans la LMSI (Loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure), qui est un texte de droit policier. La Confédération n'a que très peu de compétences en matière policière (art. 52 al. 2 Cst). Concernant les dispositions sur l'hooliganisme, elles se situent principalement dans des concordats et ne relèvent donc pas d'une compétence de la Confédération, condition nécessaire à l'inscription dans la LMSI. En effet, selon les cantons, il n'existait pas de base constitutionnelle suffisante à une compétence législative de la Confédération en la matière. Ensuite, **selon le Conseil fédéral, l'initiative de dissimulation de visage vise principalement les femmes musulmanes qui portent le voile intégral, et non les hooligans :**

« Vient s'y ajouter que l'initiative populaire vise en premier lieu la dissimulation du visage dans la vie quotidienne et ses conséquences, notamment pour les femmes : « Les gens libres montrent leur visage » ou « Burka und Niqab sind keine 'normalen' Kleidungsstücke » déclarent les auteurs de l'initiative. L'objectif de la nouvelle disposition va donc bien au-delà de la garantie de la sécurité et de l'ordre et concerne avant tout la protection du « vivre ensemble » (voir ch. 3.1). Il sort donc nettement du champ d'application de la LMSI, qui a pour but d'écarter précocement les menaces pour la sûreté intérieure (art. 2, al. 1, LMSI). »¹

Le Conseil fédéral part donc sur une mise en œuvre dans le code pénal. Il souligne également que comme l'interdiction de la contrainte est déjà prévue dans le code pénal, il fait également sens d'y mettre en œuvre le reste de l'initiative, soit l'art. 10a al. 1 Cst. En outre, le Conseil fédéral remarque qu'en application de l'article 181 CP (contrainte), celui qui contraint quelqu'un à se voiler le visage est déjà punissable aujourd'hui. C'est pourquoi il n'est pas nécessaire de créer une nouvelle norme réprimant spécifiquement la contrainte à se dissimuler le visage en raison de son sexe. L'alinéa 2 du nouvel article 10a Cst. est déjà mis en œuvre dans le CP.

Commentaires et critiques :

¹ Mise en œuvre de l'interdiction de se dissimuler le visage (art. 10a Cst.) : modification du code pénal Rapport explicatif relatif à l'ouverture de la procédure de consultation, p. 6

Le Conseil fédéral admet que la question de l'hooliganisme est déjà traitée dans les concordats. Il admet encore que la contrainte (le fait de contraindre une femme à porter le voile intégral) est déjà mise en œuvre dans le code pénal. Il admet encore que le bien juridique protégé n'est pas la sécurité mais qu'il s'agirait de l'« ordre public » et du « vivre ensemble ». Il admet finalement que la priorité de l'initiative était plutôt de viser les femmes musulmanes qui portent le voile intégral, pour des questions de « vivre ensemble » que des questions de sécurité.

Nous souhaitons ici souligner le **non-sens d'introduire une norme de « vivre ensemble » dans le code pénal**. Nous déplorons également la volonté **de sanctionner de potentielles victimes de contrainte par une amende**. Le code pénal se doit d'être cohérent, il ne fait aucun sens de sanctionner d'une part la personne qui contraint une autre à porter un vêtement, et en parallèle de sanctionner la "victime" réelle ou supposée, soit la personne qui serait contrainte à porter un tel vêtement.

Nous soulignons en dernier lieu **l'absurdité de punir le simple port d'un vêtement par une amende pouvant aller jusqu'à CHF 10'000.-** (art. 106 al. 1 CP), **d'autant plus que, comme l'a rappelé le Conseil fédéral à plusieurs reprises, il ne s'agit pas d'une question de sécurité mais d'une question de « vivre ensemble »**. En outre, le Conseil fédéral remarque qu'en application de l'article 181 CP (contrainte), celui qui contraint quelqu'un à se voiler le visage est déjà punissable aujourd'hui. C'est pourquoi il n'est pas nécessaire de créer une nouvelle norme réprimant spécifiquement la contrainte à se dissimuler le visage en raison de son sexe. L'alinéa 2 du nouvel article 10a Cst. est déjà mis en œuvre dans le CP.

Nous recommandons ainsi au Conseil fédéral de prévoir une loi de mise en œuvre autonome, afin de sortir de la systématique du code pénal. Il paraît en effet totalement disproportionné de criminaliser, tels que par des mesures privatives de liberté ou des amendes, des actes sur la base d'une prescription de « vivre ensemble ».

3. MONTANT DE L'AMENDE

Le Conseil fédéral se borne à mentionner l'importance du respect du principe de proportionnalité dans le montant de l'amende, sans pour autant apporter de solutions. Au-delà des problèmes déjà liés à l'imposition même d'une amende en tant que telle, nous craignons par ailleurs une application excessivement sévère dans la pratique.

Nous recommandons au Conseil fédéral de prendre acte du fait que la voie pénale n'est pas appropriée en la matière.

4. BUTS DE L'INTERDICTION DE L'ART. 10A CST

Le Conseil fédéral, dans son rapport explicatif met en exergue deux buts : d'une part, permettre aux individus de se rencontrer à visage découvert dans l'espace public ; d'autre part, servir la protection de l'ordre public en interdisant de se dissimuler le visage pour commettre des infractions de manière anonyme ou de se soustraire à des poursuites pénales.

Concernant le deuxième but, nous n'avons pas de commentaire.

Le premier but, soit « permettre aux individus de se rencontrer à visage découvert dans l'espace public » est quant à lui totalement fallacieux et les initiant·e·s et soutiens de cette initiative ne s'en sont absolument pas cachés. **L'objectif clair de l'initiative est en réalité de créer de la distance avec la population musulmane de ce pays, notamment en effaçant l'agentivité des femmes musulmanes, et en faisant un lien direct et clair, sans aucune nuance entre musulman·e·s et terrorist·e·s, soit un objectif raciste, islamophobe, sexiste, xénophobe.**

Les **débats** constituent l'une des sources qui permettent de connaître la volonté des initiant·e·s d'une initiative. A titre d'exemples :

Dans le JOURNAL DE VOTATION du comité « Oui à l'interdiction de se dissimuler le visage »², nous pouvons lire : « L'affirmation rassurante selon laquelle, dans ce pays, l'on ne rencontre (pour l'instant) que rarement des personnes portant le voile intégral ne doit pas faire oublier que celui-ci est aussi un moyen de cacher et de masquer des intentions terroristes. Voilà pourquoi, dans une logique de prévention d'attentats terroristes, il est temps d'interdire le port du voile intégral dans l'espace public. »³. Ou encore « L'initiative populaire « Oui à l'interdiction de se dissimuler le visage » [...] veut interdire la dissimulation du visage dans l'espace public lorsque celle-ci est motivée par des croyances islamiques radicales ou par des buts criminels. »⁴

Ou encore sur le site de l'UDC : « L'initiative va également renforcer notre sécurité. En interdisant le port du voile, la police sera en effet en mesure de reconnaître le visage des manifestants violents, des hooligans et des anarchistes – en visionnant par exemple des images de vidéosurveillance – lors d'événements et de manifestations sportives. »⁵.

Il est donc faux, mensonger et faire preuve d'angélisme que d'estimer que les objectifs de l'initiative n'étaient que sécuritaires concernant les hooligans et de « vivre ensemble » concernant les femmes musulmanes. **L'objectif était bien sécuritaire concernant les femmes musulmanes et les musulmans dans leur ensemble, en partant de préjugés racistes, paternalistes et sexistes. Bien que le Conseil fédéral ne puisse revenir sur cela, il est nécessaire pour ce dernier de faire preuve d'honnêteté en présentant les buts tels qu'ils le sont très clairement définis.**

Les objectifs de l'initiative étant manifestement flous et pas clairs, nous recommandons au Conseil fédéral d'opter pour le but le moins nuisible aux droits fondamentaux, et d'ainsi définir comme objectif de l'interdiction uniquement le critère sécuritaire, étant précisé que le Comité des droits de l'homme des Nations unies a exclu que l'objectif sécuritaire puisse s'appliquer aux femmes musulmanes qui portent le voile intégral. Ainsi, le Conseil fédéral pourra ajouter à ses exceptions les droits fondamentaux qui concernent cette partie de la population.

5. DROIT COMPARÉ : LE CAS DE LA FRANCE

Le Conseil fédéral, dans le chapitre 3.1.1 de son rapport explicatif, a omis de mentionner la prise de position du Conseil des droits de l'homme des Nations unies.

En 2010, la France a adopté une loi interdisant le port d'une tenue destinée à dissimuler le visage dans l'espace public⁶. Cette loi poursuivait entre autres objectifs de répondre à des questions de sécurité publique⁷. Dans son arrêt du 1er juillet 2014⁸, la Cour européenne des droits de l'Homme (ci-après : CourEDH) a estimé qu'un tel motif de sécurité publique ne saurait justifier une interdiction générale. En effet, la nécessité d'identifier des individus en tout temps et en tout endroit pour prévenir les atteintes à la sécurité n'est proportionnée que dans un contexte révélant une menace générale contre la sécurité publique, ce qui n'est pas le cas en France. **Rejoignant la CourEDH sur ce point, le Comité des droits de l'homme des Nations unies, dans sa constatation publique du 23 octobre 2018⁹, reconnaît que les États puissent exiger des individus, et ce, pour des raisons de sécurité publique, qu'ils découvrent leur visage**

² https://interdiction-dissimuler-visage.ch/wp-content/uploads/sites/10/2020/12/Abstimmungszeitung_Ja-Verhuellungsverbot_FR_WEB.pdf, page 1.

³ https://interdiction-dissimuler-visage.ch/wp-content/uploads/sites/10/2020/12/Abstimmungszeitung_Ja-Verhuellungsverbot_FR_WEB.pdf, page 2

⁴ https://interdiction-dissimuler-visage.ch/wp-content/uploads/sites/10/2020/12/Abstimmungszeitung_Ja-Verhuellungsverbot_FR_WEB.pdf, page 4

⁵ **Interdiction de la burqa, pour sauver l'émancipation de la femme en Islam**, 18. février 2021, Piero Marchesi, conseiller national, Monteggio (TI), <https://www.udc.ch/parti/publikationen/journal-du-parti/2021-2/franc-parler-fevrier-2021/interdiction-de-la-burqa-pour-sauver-lemancipation-de-la-femme-en-islam/>

⁶ Loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2011 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public.

⁷ Message du Conseil fédéral 19.023 du 15 mars 2019, p. 2905.

⁸ S.A.S. c. France, arrêt CourEDH, req. N° 43835/11, § 139, 1er juillet 2014.

⁹ France : l'interdiction du niqab viole la liberté de religion de deux musulmanes, Comité des droits de l'homme, 23 octobre 2018. Disponible sur : <https://news.un.org/fr/story/2018/10/1027302>

dans des circonstances spécifiques. En revanche, une interdiction généralisée est une mesure trop radicale.

Nous invitons le Conseil fédéral à ne pas sous-estimer la prise de position internationale tant de la Cour européenne des droits de l'homme que du Conseil des droits de l'homme des Nations unies au sujet de la dissimulation du visage : une interdiction généralisée pour des raisons sécuritaires n'étaient pas justifiées pour la France à l'époque. Rien n'indique que ça soit le cas pour la Suisse aujourd'hui.

6. EXCEPTIONS À L'INTERDICTION DE SE DISSIMULER LE VISAGE: CRITIQUES

6.1 LES DROITS FONDAMENTAUX DES FEMMES MUSULMANES MÉRITENT AUSSI D'ÊTRE PROTÉGÉS : NON À UNE HIÉRARCHISATION DES DESTINATAIRES DES DROITS CONSTITUTIONNELS

Selon l'article 36 Cst, toute restriction d'un droit fondamental doit être encrée dans une base légale, justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui, et proportionnée au but visé.

Une interdiction généralisée de se dissimuler le visage constitue pour les femmes musulmanes une atteinte à leurs droits fondamentaux de conscience et de croyance, de liberté personnelle, de réunion, d'expression, et est contraire à l'égalité entre femmes et hommes.

Le conseil fédéral a exprimé dans son rapport le fait que l'interdiction pour les femmes musulmanes de porter un voile intégral ne ressortait pas d'une question de sécurité mais d'une question de vivre ensemble. **La condition d'un ancrage dans une base légale serait bien remplie, mais pas la condition d'un intérêt public prépondérant.** En effet, le nombre de personnes concernées par l'interdiction est minime (au vu des exceptions proposées par le Conseil fédéral, il ne resterait, hormis les hooligans, que les quelques 30 femmes musulmanes qui portent le voile intégral) et d'autre part, ces personnes ne représentent **pas de risque majeur pour l'ordre public.** Par ailleurs, selon humanrights.ch¹⁰, « **L'argument de la protection d'un droit fondamental d'autrui, ce que la France avait défendu avec succès devant la Cour européenne des droits de l'homme sous couvert du « vivre ensemble », n'est pas non plus recevable. Sa portée juridique ne saurait convaincre et est au contraire considérée comme dangereux du point de vue des droits humains.** ». Enfin, **même s'il s'agissait pour les femmes musulmanes qui portent le voile intégral d'une question de sécurité, une interdiction générale ne peut s'appliquer, conformément aux décisions du Comité des droits de l'homme des Nations unies¹¹.** Pour finir, il n'existe par ailleurs pas de droit personnel à pouvoir voiler le visage d'autrui.

L'article 10a al. 3 de la Constitution fédérale prévoit plusieurs exceptions à l'interdiction de se dissimuler le visage, notamment pour des raisons de santé ou de sécurité, pour des raisons climatiques ou des coutumes locales. **De manière salubre, le Conseil fédéral a pris la décision de s'écarter de cette liste afin d'inclure le respect des droits fondamentaux. Nous déplorons le fait que la liberté de conscience, de croyance, de réunion, et d'expression, l'égalité entre femmes et hommes ainsi que la liberté personnelle n'aient pas été prises en compte, et que les femmes musulmanes n'aient ainsi pas été prises en considération.** Par ces exceptions, le Conseil fédéral démontre son désir de respecter les droits fondamentaux des usagers des espaces publics suisses. Mais on ne peut que constater le fait que les femmes musulmanes n'ont pas été prises en compte.

En pages 16-17 du rapport, nous pouvons lire que : « *Les raisons pouvant justifier une exception sont citées de manière exhaustive dans la Constitution (« ne peuvent être justifiées que »). La disposition constitutionnelle s'inscrit toutefois dans la structure de la Constitution en vigueur. Elle doit être interprétée dans le cadre du pluralisme méthodologique d'usage et ne se place pas au-dessus des autres*

¹⁰ <https://www.humanrights.ch/fr/pfi/initiatives-parlement/dissimulation-visage/argumentaire/>

¹¹ <https://www.ohchr.org/fr/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23750&LangID=F>.

normes constitutionnelles. Il faut en outre interpréter la Constitution en considérant son unité (interprétation harmonisante) : « Dabei gilt in der harmonisierenden Auslegung der Verfassung der Grundsatz der Gleichwertigkeit der Verfassungsnormen, wobei dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz besondere Bedeutung zukommt ». **Le législateur doit penser, dans la mise en œuvre d'une norme constitutionnelle, à tous les sujets constitutionnels touchés par la chose afin d'assurer que l'ordre juridique reste aussi peu contradictoire que possible.** Il faut en tenir compte en déterminant les situations dans lesquelles il n'est pas punissable de se dissimuler le visage. **La volonté des auteurs de l'initiative qui est à l'origine d'une nouvelle norme constitutionnelle n'est pas décisive.** Elle peut néanmoins être prise en considération, par exemple dans le cadre de l'interprétation historique. »

Nous recommandons au Conseil fédéral d'œuvrer pour un ordre juridique non contradictoire, en incluant à cette fin tous les sujets constitutionnels touchés par l'interdiction de se dissimuler le visage, et notamment d'inclure à la liste des exceptions prévues par la loi les droits fondamentaux tels que la liberté de conscience et de croyance, d'expression, de réunion, l'égalité entre femmes et hommes ainsi que la liberté personnelle.

Aucune exception de sécurité

A cet égard, le Comité des droits de l'Homme des Nations-Unies a dû par le passé se prononcer sur la conformité d'une loi similaire au regard des articles 18 (liberté de conscience) et 26 (interdiction des discriminations) du Pacte ONU II qui lie également la Suisse. Le Comité a admis que la France avait violé les droits humains de deux femmes pour les avoir verbalisées parce qu'elles portaient le voile intégral (niqab) suite à l'adoption en 2010 de la Loi no 2010-1192 interdisant la dissimulation du visage dans le domaine public¹².

En effet, il a reconnu s'agissant de l'interdiction de dissimuler son visage dans le domaine public qu'il est nécessaire pour les Etats dans certains contextes, de pouvoir requérir que les individus montrent leur visage, ce qui pourrait notamment entraîner des obligations ponctuelles de découvrir leur visage dans des circonstances concrètes de risque à la sécurité ou à l'ordre publics ou à des fins d'identification.

Cette autorité a considéré à juste titre qu'une interdiction générale du port de certaines tenues couvrant le visage dans l'espace public ne se justifiait pas dans le cas de la France vu que celle-ci n'avait pas démontré comment le port du voile intégral représenterait en soi une menace à la sécurité ou à l'ordre publics justifiant une interdiction absolue.

Il n'a jusqu'à maintenant pas été démontré, en Suisse, comment le port du voile intégral (et donc les femmes musulmanes) représenterait une telle menace. Selon l'université de Lucerne, il n'y aurait en Suisse que 20 à 30 femmes qui porteraient le voile intégral. Il s'agit donc d'un phénomène extrêmement minime.

Par ailleurs, la sociologue Agnès de Feo qui a suivi plus de 200 femmes portant le voile intégral en France sur 10 ans, relève que contrairement à ce que pensent beaucoup de personnes, celles qui portent le voile intégral ne sont pas – ou très rarement – des femmes soumises mais plutôt des femmes insoumises. Elle souligne à cet égard que quasiment toutes les femmes qui portent le niqab et qu'elle a interrogées sont nées en France. C'est important de le rappeler. Elles ont été scolarisées dans des écoles publiques, parfois dans des établissements catholiques, mais pas du tout dans des écoles confessionnelles musulmanes. Elles traduisent, dans le port du niqab, une forme de malaise par rapport à la place de la femme dans la société française.

¹² Cf. affaires Sonia Raker c.France CCPR/C/123/D/2747/2016 et Miriana Hebbadj c.France n°CCPR/C/123/D/2747/2016.

Mise à l'écart et marginalisation des femmes musulmanes

Pour le reste, comme le rappelle Amnesty international, l'interdiction du voile intégral a pour effet de **marginaliser les femmes qui ont choisi de porter ces vêtements en les excluant à la fois, de la voie publique et de notre société.**

En effet, certaines personnes se sentent plus à l'aise de participer à la vie publique en étant couvertes, en raison de leur pudeur ou de leurs croyances. C'est ainsi qu'elles peuvent se présenter dans les hôpitaux, dans les administrations, dans les écoles des enfants, etc. Les femmes qui portent le voile intégral en seraient empêchées. D'autant plus, que comme l'a souligné le Conseil fédéral, il s'agirait de « vivre ensemble » et non de sécurité.

Concernant la liberté de réunion, ce droit n'est pas garanti si certaines personnes ne peuvent pas l'exercer en raison de leur tenue vestimentaire.

Egalité entre femmes et hommes

Concernant l'égalité entre femmes et hommes, il est important de noter qu'il n'existe absolument aucune prescription vestimentaire qui vise les hommes.

Liberté d'expression

A la page 23 du rapport explicatif, le Conseil fédéral énonce le fait que « les exceptions prévues à l'art. 332a, al. 2, let. g, AP-CP visent à garantir que l'intérêt général à une interdiction de se dissimuler le visage dans l'espace public ne fasse pas obstacle à l'exercice des droits fondamentaux à la liberté d'expression et à la liberté de réunion ou le restreigne de manière disproportionnée. Les exceptions englobent deux cas de figure lors d'apparitions dans l'espace public, seul ou en groupe :

Là où l'interdiction de se dissimuler le visage pourrait entraîner l'impossibilité d'exercer les droits fondamentaux à la liberté d'expression et à la liberté de réunion dans la pratique, il faut autoriser la dissimulation du visage. [...] L'exception ne protège d'emblée que les activités qui ne troublent pas l'ordre et la sécurité publics. Aucune protection n'est assurée aux personnes ou groupes de personnes dont le comportement ou les annonces préalables indiquent qu'elles ont l'intention de commettre des atteintes au droit sous couvert de l'anonymat. »

La liberté d'expression des femmes musulmanes qui choisissent de porter le voile intégral n'est pourtant pas garantie. Le port du voile intégral, tout comme toute autre forme d'habillement, est une des composantes de la liberté d'expression¹³. **L'article 10 CEDH protège aussi la forme dans laquelle une opinion est exprimée.** Le droit à exprimer librement son opinion englobe donc le droit à exprimer des idées par son habillement ou par son comportement (Gough c. Royaume-Uni du 28 octobre 2014, n° 49327/11, § 149, et les références citées). » (rapport explicatif, p. 21)

Liberté de conscience et de croyance

Enfin, l'Etat ne saurait dicter aux femmes musulmanes ce qu'inclut la pratique du culte musulman, et une telle ingérence constituerait une violation de la liberté de conscience et de croyance.

¹³ cf. opinion de la cour suprême des Etats-Unis d'Amérique (https://www.supremecourt.gov/opinions/17pdf/16-1435_2co3.pdf) laquelle indique que l'habillement fait partie intégrante de la liberté d'expression (freedom of speech) cf. opinion, p. 7ss, et que sa limitation dans l'espace public est fortement restreinte et ne peut pas dépendre du point de vue ("viewpoint", "In a traditional public forum —parks, streets, sidewalks, and the like—the government may impose reasonable time, place, and manner restrictions on private speech, but restrictions based on content must satisfy strict scrutiny, and those based on viewpoint are prohibited.", opinion p. 7).

Nous appelons le Conseil fédéral à inclure les droits fondamentaux dans les exceptions prévues par la loi, notamment la liberté de conscience et de croyance, un droit fondamental qui doit être protégé au même titre que la liberté d'expression et la liberté de réunion. Le Conseil fédéral doit également mettre en œuvre l'égalité entre femmes et hommes. Ne pas inclure ces droits, c'est reconnaître implicitement l'existence d'une hiérarchie des droits fondamentaux et rendre légale, une discrimination d'Etat à l'encontre des femmes musulmanes qui n'est fondée sur aucun intérêt public ou privé prépondérant. Enfin, la liberté d'expression des femmes musulmanes doit également être prise en considération.

6.2 CRÉATION D'UNE DISCRIMINATION ENVERS LES FEMMES MUSULMANES ET AUGMENTATION DES VIOLENCES À LEUR ENCONTRE

Comme le rappelle, à juste titre, la Commission fédérale contre le racisme (CFR) dans sa prise de position au sujet de l'interdiction de dissimuler le visage dans l'espace public :

*« Toute position concernant les signes religieux doit s'inscrire dans le respect des droits fondamentaux - et particulièrement la liberté de conscience et de croyance, la liberté d'opinion, le respect de la dignité humaine, l'interdiction de la discrimination. **Le respect de la non-discrimination implique qu'aucune loi, aucun règlement, aucune directive ou recommandation ne vise les signes religieux d'une religion spécifique.** Ce qui s'applique à l'une doit s'appliquer à l'autre. Le respect de la non-discrimination s'oppose aussi aux mesures indirectement discriminatoires. Ne sont pas conformes à l'interdiction des discriminations indirectes des réglementations fondées sur des critères apparemment neutres qui ont pour effet de défavoriser tout particulièrement, et sans justification objective, des personnes en vertu d'un critère prohibé. Selon les circonstances, l'interdiction des discriminations indirectes peut impliquer l'obligation de prendre des aménagements raisonnables pour tenir compte des besoins spécifiques des minorités religieuses et/ou ethniques¹⁴ ».*

A ce titre, en dehors des considérations sus développées, nous relevons que la modification constitutionnelle a pour principale vocation d'à nouveau stigmatiser la population musulmane de Suisse, preuve en est, de la communication et de l'imagerie utilisés par le Comité d'Egerkingen pendant leur campagne, l'initiative ayant été appelée « initiative anti-burqa ».

En effet, bien que le texte de l'initiative interdisait de manière générale, la dissimulation du visage dans l'espace public, les affiches utilisées présentaient systématiquement des femmes portant le voile intégral avec un regard menaçant.

La politisation constante de cette minorité en plus de les déshumaniser a paradoxalement eu comme autre effet, de sortir cette frange de la population de notre société¹⁵, les femmes musulmanes n'étant généralement pas reconnues comme sujet politique capable de réflexion et de décision, et les hommes musulmans étant systématiquement dépeints comme des monstres durs et sans empathie.

Le Conseil fédéral ne peut bien sûr pas revenir en arrière sur la campagne raciste et sexiste qui a eu lieu, mais il peut adopter un vocabulaire non discriminatoire. Dans son rapport explicatif, le Conseil fédéral a à plusieurs reprises utilisé le terme « femmes voilées » à la place de par exemple « femmes portant le

¹⁴ Prise de position de la Commission fédérale contre le racisme, Les signes religieux dans l'espace public, août 2017, in: https://www.ekr.admin.ch/pdf/2017_CFR_prise_position_signes_religieux_dans_lespace_public.pdf, p. 3.

¹⁵ « Contrairement à l'idée communément admise, l'intégration des musulmans dans les espaces institutionnels et dans les processus délibératifs et politiques, tout comme le fait qu'ils puissent exprimer leur subjectivité et volonté politiques, ne relèvent ni de l'altruisme, ni de la solidarité, ni d'un quelconque effort consenti à leur égard. Il s'agit en fait purement de justice démocratique, entérinée par la Constitution et par les principes démocratiques. Se montrer hostile à l'égard des musulmans et les percevoir comme des individus inadaptés ou incapables de s'adapter aux principes démocratiques revient indirectement à ne pas les considérer comme des individus égaux du point de vue moral, c'est-à-dire comme des citoyens capables d'autonomie et d'autodétermination et en mesure de formuler leur propre volonté politique. Une telle conception ne remet pas seulement en cause le respect auquel peuvent prétendre ces personnes en tant que sujets moraux, mais elle les prive aussi de la reconnaissance de base en tant que citoyens égaux en droit, que ce soit en les soumettant à des traitements inégaux (par exemple l'interdiction de construire des minarets, qui frappe un groupe religieux) ou à des restrictions symboliques concernant la liberté de vivre conformément à leur conception du bien. » Matteo Gianni, professeur associé au Département de science politique et relations internationales depuis 2011 et membre de l'Institut d'Etudes de la Citoyenneté (InCite) de l'Université de Genève, Politisation de la question musulmane et dilemmes démocratiques, in : TANGRAM 40, <https://www.ekr.admin.ch/publications/f646.html>

voile intégral ». Nous déplorons les amalgames entretenus notamment par l'UDC (mais pas que) entre femmes qui portent un voile intégral et criminalité. Nous déplorons également dans un deuxième temps que les femmes qui portent un voile intégral soient confondues avec les femmes qui portent un simple foulard, lequel montre le visage. Ces amalgames ne sont pas que de simples erreurs de vocabulaire, elles ont une réelle portée symbolique et pratique. **Les femmes qui portent un voile intégral peuvent dès à présent être amendées pour le port de ce vêtement. Le fait d'utiliser le terme "femmes voilées" pour parler de personnes criminalisées crée un raccourci dans la tête de bon nombre de personnes en Suisse, et ainsi des personnes se permettent d'user de violence physique ou verbale envers les femmes qui portent un foulard, étant donné qu'elles sont assimilées à des criminelles.**

Dans le Rapport explicatif du Conseil fédéral, nous pouvons citer trois exemples où le Conseil fédéral a utilisé le terme de « femmes voilées » alors qu'il s'exprimait en réalité à propos des femmes qui portent le voile intégral :

- page 10: « Il n'est en revanche pas possible de déduire de l'interdiction un droit individuel à ne jamais être confronté à des femmes voilées »
- page 13: « Une société qui emploie des femmes voilées dans ses espaces de travail non accessibles au public en a tout autant le droit qu'un propriétaire de bien immobilier d'accorder l'utilisation, gratuite ou contre paiement, de ce bien à des fins de logement. Le fait que des personnes étrangères puissent rencontrer ces femmes voilées (par ex. le facteur, des artisans, le livreur de pizza, les employés de Spitex) ne change rien au caractère privé de ces locaux, qui ne sont pas accessibles au public. »
- page 17 : « Le règlement intérieur relève de la communauté religieuse. C'est elle qui décide si des personnes voilées peuvent accéder à ses locaux ou non. »

Le Conseil fédéral ne peut ignorer la recrudescence des violences à l'égard des musulmans et des musulmanes en Suisse et en Europe, comme documenté dans le rapport « European islamophobia report 2020 »¹⁶.

Dans son sixième rapport sur la Suisse du 10 décembre 2019, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance relève qu'il **existe une forte augmentation des discours d'intolérance à l'égard des musulman-e-s dans les médias ces dernières années, liés principalement aux diverses initiatives et projets de loi visant spécifiquement ce groupe**¹⁷.

Ces préoccupations sont également partagées par la **Commission fédérale contre le racisme (CFR)**¹⁸ et le **Comité pour l'élimination de la discrimination raciale des Nations-Unies (CERD)**¹⁹ qui ont souligné l'importance du discours politique et médiatique s'agissant de la perception de la minorité musulmane par le reste de la population en Suisse.

Sous cet angle encore, nous devons rappeler que l'enquête « vivre ensemble en Suisse » menée par l'OFS a révélé qu'en 2016, 36% de la population indique pouvoir être dérangée par la présence de personnes perçues comme différentes²⁰. L'intensité de ce sentiment varie selon l'origine du dérangement : 6% de la population se déclare dérangée au quotidien par une personne ayant une couleur de peau ou une nationalité différente, 10% par une religion différente et 12% par des langues différentes²¹.

Le collectif les Foulards Violets, en tant qu'organisation féministe et antiraciste qui lutte notamment contre l'islamophobie qui touche les femmes musulmanes de Suisse, a constaté une augmentation des violences verbales et physiques ainsi que des discriminations à l'encontre des femmes perçues comme musulmanes, pendant la campagne sur l'initiative « anti burqa » et depuis son adoption. Cette organisation, ainsi que la Grève féministe avaient par ailleurs relevé durant toute la campagne le risque

¹⁶ <https://islamophobiareport.com/islamophobiareport.pdf>

¹⁷ 3 RAPPORT DE L'ECRI SUR LA SUISSE, in: <https://rm.coe.int/rapport-de-l-ecri-sur-la-suisse-sixieme-cycle-de-monitoring/16809ce3d7>, p. 17.

¹⁸ Patrik Ettinger, La qualité de la couverture médiatique des musulmans de Suisse, Une étude mandatée par la Commission fédérale contre le racisme CFR Berne 2018, in: https://www.ekr.admin.ch/pdf/Studie_Qual_Berichterst_F.pdf, p. 6 ss.

¹⁹ <https://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27821&LangID=F>

²⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/population/migration-integration/vivre-ensemble-suisse.assetdetail.3562423.html>

²¹ Ibid.

réel d'augmentation des violences islamophobes qui constituent un racisme genré, puisqu'il touche à plus de 70% les personnes de confession musulmane de genre féminin.

Nous invitons le Conseil fédéral à utiliser les bons termes et à ne pas utiliser le terme « femmes voilées » s'il s'agit en réalité de femmes qui portent le voile intégral. En effet, le terme « femmes voilées » désigne communément les femmes qui portent un foulard qui laisse apparaître le visage. En Suisse, des centaines de femmes portent un foulard, alors qu'il n'y aurait qu'entre 20 à 30 femmes qui porteraient un voile intégral. Par ailleurs, c'est le voile intégral qui est aujourd'hui interdit et non le foulard. La confusion entre foulard et voile intégral légitime de manière très concrète des usagers à s'en prendre aux femmes qui portent un simple foulard pour « rendre justice ».

7. CONCLUSION

Les buts de l'initiative sont flous. On ne comprend pas s'il s'agit d'interdire le voile intégral pour des raisons de sécurité ou si c'est pour le “vivre ensemble”. Dans le premier cas, tant le Conseil des droits de l'homme des Nations unies, que la Cour européenne des droits de l'homme ont déjà tranché pour la France en estimant que la France ne connaît pas de risque sécuritaire assez grand pour justifier une interdiction généralisée du voile intégral. Pour le “vivre ensemble”, ce bien juridique n'est pas protégé par le code pénal, et pourtant, le Conseil fédéral propose de sanctionner un non-respect dans ce code, par une amende, qui peut en théorie s'élever à CHF 10'000.-, et en espérant simplement que les cantons respectent le principe de proportionnalité.

Le Conseil fédéral a ainsi pris la décision de s'éloigner du texte de l'initiative pour inclure le respect des droits fondamentaux, ce qui est tout à fait dans ses prérogatives. Notre ordre juridique doit en effet être uniforme et être aussi peu contradictoire que possible, étant précisé que la volonté des initiant·e·s n'est pas décisive à cet égard. Nous déplorons cependant que malgré le nombre élevé d'exceptions citées, les seules exclues soient les femmes musulmanes. Cette exclusion débouche sur deux conséquences :

- Une hiérarchie des droits fondamentaux : ceux des femmes musulmanes valant moins que ceux des autres habitant·e·s de ce pays ;
- Une validation légale du racisme, de l'islamophobie, du sexisme par nos instances supérieures, qui se remarque de manière très concrète dans la vie de tous les jours par une augmentation de la violence psychique, verbale et économique sur les femmes perçues comme musulmanes, à savoir notamment les centaines de femmes qui portent un foulard et les quelques dizaines qui portent un voile intégral.

Les droits fondamentaux des femmes musulmanes doivent également être pris en compte dans l'application de l'article 10a Cst, et il est nécessaire que le Conseil fédéral se positionne pour en terminer avec le cycle de violence.

Von: [Verband](#)
An: [Amstutz Jonas BJ](#)
Betreff: AW: Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV): Änderung des StGB/ Mise en oeuvre à l'interdiction de se dissimuler le visage (art. 10a Cst.): modification du code pénal/ Attuazione del divieto di dissimulare il proprio viso (art. 10a Cost)
Datum: Freitag, 22. Oktober 2021 09:24:10
Anlagen: [image001.png](#)
[image002.png](#)

Guten Tag Herr Amstutz

Wir danken Ihnen bestens für die Gelegenheit, in eingangs erwähnter Sache Stellung nehmen zu können.

Da diese Vorlage nicht arbeitgeberrelevant ist, verzichten wir auf eine Stellungnahme zu dieser Vernehmlassung.

Ich wünsche Ihnen ein schönes Wochenende.

Freundliche Grüsse
Sabine Maeder

Assistentin
SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND
Hegibachstrasse 47
Postfach
8032 Zürich
Tel. +41 44 421 17 17
Fax +41 44 421 17 18
Direktwahl: +41 44 421 17 42
maeder@arbeitgeber.ch
<http://www.arbeitgeber.ch>



-----Ursprüngliche Nachricht-----

Von: Cornelia.Perler@bj.admin.ch <Cornelia.Perler@bj.admin.ch> Im Auftrag von
jonas.amstutz@bj.admin.ch

Gesendet: Donnerstag, 21. Oktober 2021 11:08

An: info@die-mitte.ch; info@edu-schweiz.ch; info@eag-ge.ch; vernehmlassungen@evppev.ch;
info@fdp.ch; gruene@gruene.ch; schweiz@grunliberale.ch; lorenzo.quadri@mattino.ch;
pdaz@pda.ch; gs@svp.ch; franziska.tlach@spschweiz.ch; verband@chgemeinden.ch;
info@staedteverband.ch; info@sab.ch; info@economiesuisse.ch; bern@economiesuisse.ch;
sandra.spieser@economiesuisse.ch; info@sgv-usam.ch; Verband <verband@arbeitgeber.ch>;
info@sbv-usp.ch; office@sba.ch; info@sgb.ch; politik@kfmv.ch; info@travailsuisse.ch;
direktion@bger.ch; info@bvger.admin.ch; Info@bstger.ch; ekr-cfr@gs-edi.admin.ch; Sekretariat-
EKF-CFQF@ebg.admin.ch; webmaster@icrc.org; webmaster@amnesty.ch;
info@egerkingerkomitee.ch; info@fds.ch; kios@bluewin.ch; info@evref.ch;
sekretariat@bischoefe.ch; sekretariat.bischof@christkatholisch.ch; fpo@fpo.ch; info@each.ch;
info@swissjews.ch; info@interrelthinktank.ch; info@iras-cotis.ch; info@equality.ch

Cc: Susanne.Kuster@bj.admin.ch; Monique.Cossali@BJ.admin.ch; Marc.Schinzal@bj.admin.ch;
iringo.hockley@bj.admin.ch

Betreff: Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV): Änderung des StGB/ Mise en oeuvre à l'interdiction de se dissimuler le visage (art. 10a Cst.): modification du code pénal/ Attuazione del divieto di dissimulare il proprio viso (art. 10a Cost.):

Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV): Änderung des StGB: Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 20. Oktober 2021 hat der Bundesrat das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf zur Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV): Änderung des StGB eröffnet. Beigefügt finden Sie das Orientierungsschreiben. Die Vernehmlassung dauert bis am 3. Februar

2022.

Mise en œuvre de l'interdiction de se dissimuler le visage (art. 10a Cst.) : modification du code pénal : ouverture de la procédure de consultation externe

Mesdames, Messieurs,

Le 20 octobre 2021, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation concernant la mise en œuvre l'avant-projet de l'interdiction de se dissimuler le visage (art. 10a Cst.). Vous trouverez ci-joint la lettre d'information aux destinataires. La consultation est ouverte jusqu'au 3 février 2022.

Attuazione del divieto di dissimulare il proprio viso (art. 10a Cost.) : modifica del codice penale : avvio della procedura di consultazione

Gentili Signore e Signori,

il 20 ottobre 2021 il Consiglio federale ha avviato la consultazione sull'avamprogetto concernente l'attuazione del divieto di dissimulare il proprio viso (art. 10a Cost.): modifica del codice penale. In allegato trovate la lettera d'informazione ai destinatari. La consultazione dura fino al 3 febbraio 2022.

Freundliche Grüsse
Avec nos meilleures salutations,
Cordiali saluti

Jonas Amstutz
Sekretär

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD Bundesamt für Justiz BJ Direktionsbereich
Öffentliches Recht Fachbereich Rechtsetzungsprojekte und -methodik

Bundesrain 20, 3003 Bern
Tel. +41 58 467 86 65
jonas.amstutz@bj.admin.ch<<mailto:jonas.amstutz@bj.admin.ch>>
www.bj.admin.ch<../../../../Local%20Settings/Temporary%20Internet%20Files/OLK42/www.bj.admin.ch>

Bundesgericht

Tribunal fédéral

Tribunale federale

Tribunal federal



Der stellvertretende Generalsekretär

CH - 1000 Lausanne 14

Tel. 021 318 91 02

Fax 021 323 37 00

Korrespondenznummer 003.1_2021

An die Vorsteherin des Eidgenössischen
Departements für Justiz und Polizei EJPD
Frau Bundesrätin Karin Keller-Sutter
Bundeshaus West
3003 Bern

per E-Mail an:

jonas.amstutz@bj.admin.ch

Lausanne, 28. Januar 2022/run

**Ämterkonsultation: Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV):
Änderung des Strafgesetzbuchs**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Brief vom 20. Oktober 2021 haben Sie das Bundesgericht eingeladen, in oben erwähnter Ämterkonsultation Stellung zu nehmen; dafür danken wir Ihnen bestens.

Wir teilen Ihnen mit, dass das Bundesgericht auf eine Stellungnahme verzichtet.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Frau Bundesrätin, den Ausdruck unserer ausgezeichneten Hochschätzung.

Freundliche Grüsse

Dr. Lorenzo Egloff

Kopie

- Bundesstrafgericht
- Bundesverwaltungsgericht
- Bundespatentgericht

EJPD
Bundesamt für Justiz
jonas.amstutz@bj.admin.ch

Bern, 2. Februar 2022

Vernehmlassung: Umsetzung Verhüllungsverbot

Sehr geehrte Bundesrätin Karin Keller-Sutter

Sehr geehrte Mitarbeiter_innen des Bundesamtes für Justiz

Wir beteiligen uns an dieser Vernehmlassung als feministische Organisation, die zum Thema Geschlecht und Gewalt arbeitet. An der Umsetzung eines Verhüllungsverbotes wird sich messen, wie die Schweiz mit den Rechten von Frauen und insbesondere von Rassismus und anderen Feindlichkeiten betroffenen Frauen umgeht.

Brava (ehem. TERRE DES FEMMES Schweiz) unterstützt die Stellungnahme von Les Foulards Violets und deren Positionen. Die Perspektive der Betroffenen gilt es hier besonders zu gewichten.

Wir bedanken uns für Ihre Aufmerksamkeit und für den Miteinbezug dieser Betroffenen und Lebensrealitäten.

Mit freundlichen Grüssen

Simone Eggler
Verantwortliche_Politik

1/1





Verwaltungskommission
Viale Stefano Franscini 7
CH-6500 Bellinzona
Tel. +41 58 480 68 68
Fax +41 58 480 68 42
info@bstger.ch

Registratur Nummer: 1.1.1.8

An die Vorsteherin des Eidgenössischen
Departements für Justiz und Polizei EJPD
Frau Bundesrätin Karin Keller-Sutter
Bundeshaus West
3003 Bern

per E-Mail an:
jonas.amstutz@bj.admin.ch

Bellinzona, 27. Januar 2022/BOM

Vernehmlassungsverfahren

Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV): Änderung des StGB

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 20. Oktober 2021 haben Sie das Bundesstrafgericht eingeladen, in der oben erwähnten Revision Stellung zu nehmen; dafür danken wir Ihnen bestens.

Wir teilen Ihnen mit, dass das Bundesstrafgericht auf eine Stellungnahme verzichtet.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Frau Bundesrätin, den Ausdruck unserer ausgezeichneten Hochschätzung.



Alberto Fabbri
Präsident



Marc-Antoine Borel
Generalsekretär

Kopie an

- Bundesgericht
- Bundesverwaltungsgericht
- Bundespatentgericht



Die Präsidentenkonferenz

Postfach, 9023 St. Gallen
Telefon +41 58 465 27 27
Registratur-Nummer: 024.1
Geschäfts-Nummer: 2021-327

A-Post

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement
Frau Bundesrätin Karin Keller-Sutter
Bundeshaus West
3003 Bern

PDF- und Word-Version per E-Mail an:
jonas.amstutz@bj.admin.ch

St. Gallen, 2. Februar 2022 / moq

**Vernehmlassung zur Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a
BV): Änderung des Strafgesetzbuchs**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Für Ihre Einladung vom 20. Oktober 2021 zur Stellungnahme im oben erwähnten Vernehmlassungsverfahren danken wir Ihnen bestens. Wir haben den Entwurf mit Interesse zur Kenntnis genommen.

In der vorliegenden Angelegenheit verzichtet das Bundesverwaltungsgericht auf eine Stellungnahme. Wir bitten Sie, bei der Auswertung der Vernehmlassung die Antwort des Bundesverwaltungsgerichts als Enthaltung und nicht als Zustimmung auszuweisen.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Der Vorsitzende der
Präsidentenkonferenz

David Weiss



Die Generalsekretärin

Stephanie Rielle La Bella

Kopie an:

- Bundesgericht
- Bundesstrafgericht
- Bundespatentgericht

Département fédéral de justice et police
Office fédéral de la justice
Monsieur Jonas Amstutz
Bundesrain 20
3003 Berne

jonas.amstutz@bj.admin.ch

Paudex, le 21.01.2022
PAS/ty

Mise en œuvre de l'interdiction de se dissimuler le visage (art. 10a Cst.): modification du code pénal

Monsieur,

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

1. Mise en œuvre par la Confédération

La Fédération patronale vaudoise est très attachée au fédéralisme et s'oppose en principe à tout projet qui y porte atteinte. En l'occurrence, c'est l'initiative elle-même qui régissait un domaine de compétence cantonale. Dès lors qu'elle a été acceptée et que l'interdiction de se dissimuler le visage est devenue une question du ressort de la Confédération, c'est bien à cette dernière qu'il revient de légiférer sur les conséquences du non-respect de cette interdiction.

2. Mise en œuvre dans le code pénal

La décision d'inscrire la disposition d'application dans le code pénal, plutôt que dans une loi spéciale ou dans la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sécurité intérieure, nous semble opportune.

3. Exceptions à la punissabilité

Les exceptions à l'interdiction de se dissimuler le visage nous paraissent globalement justifiées.

Nous émettons toutefois une réserve s'agissant de la première partie du projet d'art. 332a al. 2 litt. g du code du pénal. Celle-ci dispose que n'est pas punissable celui qui se dissimule le visage «dans l'espace public, qu'il soit seul ou en groupe, s'il doit le faire pour pouvoir exercer ses droits fondamentaux à la liberté d'expression ou à la liberté de réunion (...)» Cette formulation paraît extrêmement large et, en conséquence, susceptible de faire perdre une partie de sa substance au principe de l'interdiction. Les exemples donnés dans le rapport explicatif ne sont en outre guère convaincants: «Tel est le cas des manifestants qui doivent pouvoir rester anonymes pour des raisons de protection de la personnalité afin de protéger les membres de leur famille de poursuites ou de graves discriminations (par ex. lors de manifestations contre des régimes autoritaires qui commettent de graves violations des droits de l'homme; en cas de risque de perdre son emploi si l'on apprend qu'une position

politique ou idéologique est en contradiction fondamentale avec les valeurs défendues par une entreprise ou une organisation donnée). Les alcooliques anonymes ou d'anciens détenus qui souhaitent tenir un stand dans l'espace public doivent eux aussi pouvoir se dissimuler le visage pour exercer leurs droits fondamentaux de manière raisonnable.» Ces exemples semblent consacrer une forme de droit à l'anonymat dans l'espace public qui va, selon nous, au-delà des garanties constitutionnelles en matière de liberté d'expression et de réunion. En effet, celui qui souhaite user de ces droits de manière anonyme dispose d'autres supports de communication à cet effet. Enfin, les motivations par hypothèse légitimes qui pourraient être avancées paraissent difficile à vérifier.

4. Conclusion

Nous approuvons globalement le projet mis en consultation, avec une réserve concernant la première partie de l'art. 322 al. 2 litt. g du code pénal.

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

Centre Patronal



Sophie Paschoud

Bundesamt für Justiz BJ
3003 Bern

Per Mail: jonas.amstutz@bj.admin.ch

Bern, im Februar 2022
PS/PD

Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 20. Oktober 2021 haben Sie das rubrizierte Vernehmlassungsverfahren eröffnet. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Der Dachverband Freikirchen Schweiz (vormals VFG) ist ein nationaler Kirchenverband mit gegenwärtig 17 freikirchlichen Bewegungen aus der Deutschschweiz und dem Tessin, zu denen über 700 örtliche Kirchen mit ihren diakonischen Werken gehören. Nach Schätzungen machen die Evangelisch-Freikirchlichen 2,5-3,2% der Schweizer Bevölkerung aus.

Neben der Schweizer Bischofskonferenz und dem Schweizerischen Evangelischen Kirchenbund versteht sich Freikirchen.ch zusammen mit dem Réseau als dritte Kraft der christlichen Kirchen in der Schweiz und als Sprachrohr für die gemeinsamen Anliegen der Freikirchen. Das Nationale Forschungsprogramm "Religionsgemeinschaften, Staat und Gesellschaft" (NFP 58) hat 2008 für ein normales Wochenende in der Schweiz 690'000 Personen ermittelt, die an einem religiösen Ritual teilnehmen. 189'070 Personen (27.4%) machen das in einem freikirchlichen Gottesdienst (gegenüber 99'352 Personen (14.4%) in ev. ref. Kirchen und 264'596 (38,4%) in katholischen Gemeinden.)

Freikirchen.ch debattiert sehr unterschiedliche Fragen. Wir begrenzen uns nicht nur auf kulturelle und religiöse Fragen. Für uns ist es von entscheidender Wichtigkeit, dass wir im 21. Jahrhundert in unserer Gesellschaft zu einem gelingenden Miteinander finden. Dazu möchten wir beitragen.

Unser Verband steht einem Verhüllungsverbot aus Gründen der Religionsfreiheit kritisch gegenüber. Einer Verhüllung, die ein Symbol dafür ist, die Persönlichkeit oder das Geschlecht zu verdecken, stehen wir genauso kritisch gegenüber. Das Gesicht zu zeigen, ist in unserer Gesellschaft ein tiefes menschliches Selbstverständnis.

Wir begrüßen aber die vom Bundesrat vorgeschlagene für die ganze Schweiz einheitliche Umsetzung des neuen Verfassungsartikels mit einer Änderung des Strafgesetzbuches.

Die sehr sorgfältig erarbeitete Botschaft zeigt auf, wie komplex die mit dem neuen Verfassungsartikel zu beantwortenden Fragestellungen sind. Wir sind mit dem in der Vorlage aufgezeichneten Lösungsvorschlag einverstanden. Insbesondere begrüßen wir auch die vorgenommene Differenzierung zwischen gewaltfreien und mit Gewalt verbundenen Demonstrationen.

Für Rückfragen: Peter Deutsch, deutsch@ad-p.ch, +41 79 426 26 33.

Freundliche Grüsse

A handwritten signature in black ink, reading "Peter Schneeberger". The signature is written in a cursive style with a large initial 'P' and a stylized 'S'.

Peter Schneeberger, Präsident
DACHVERBAND FREIKIRCHEN.CH

Luzern, 27. Dezember 2021

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
jonas.amstutz@bj.admin.ch
Bundeshaus West
CH-3003 Bern

Vernehmlassungsantwort zur Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV): Änderung des Strafgesetzbuches

Sehr geehrte Damen und Herren

Hiermit lassen wir Ihnen die Stellungnahme zur bundesrätlichen Umsetzungsbotschaft zu Art. 10a BV zukommen, die wir als Initianten der Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot» abgeben.

Ja zur Umsetzung auf Bundesebene

Das Egerkinger Komitee anerkennt die feststellbare Absicht des Bundesrats, die von Volk und Ständen am 7. März 2021 angenommene Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot» gemäss dem Volkswillen umzusetzen. Wir anerkennen insbesondere, dass der Bund dem Anliegen der Kantone – und von uns Initianten – Rechnung trägt und eine Vorlage für eine bundesrechtliche Umsetzung des Verhüllungsverbots ausgearbeitet hat. Wir erkennen in der ausgearbeiteten Umsetzungs-Vorlage und im erläuternden Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens zudem die ehrliche Absicht, die Ziele und Argumente unseres Initiativ- und Abstimmungskomitees ernst zu nehmen und zu berücksichtigen.

Die vorliegende Umsetzung des Gesichtsverhüllungsverbots im Strafgesetzbuch (StGB) halten wir für den richtigen Weg. Die diesbezüglichen Erklärungen des Bundesrats im erläuternden Bericht sind nachvollziehbar. Ein spezifisches Bundesgesetz für ein Gesichtsverhüllungsverbot, wie es beispielsweise in Österreich Realität geworden ist, ist nicht zwingend. Der Vorschlag der Umsetzungs-Vorlage zeigt klar auf, dass sich die Volksinitiative offensichtlich problemlos und pragmatisch umsetzen lässt und in diesem Zusammenhang während dem Abstimmungskampf geäusserte Bedenken nichts als «Strohfeuer» waren.

Verhüllungsverbot ist auch an Demonstrationen konsequent umzusetzen

Der vorliegenden Gesetzesartikel 332a StGB fasst die Ausnahmen zu grossen Teilen treffend und unmissverständlich zusammen. Für nicht akzeptabel halten wir lediglich Abs. 2 lit. g, welcher beschreibt, unter welchen Bedingungen die Gesichtsverhüllung im öffentlichen Raum «zur Ausübung der Grundrechte der Meinungsäusserungsfreiheit oder der Versammlungsfreiheit» erlaubt sein soll. Die vorliegende Formulierung lässt zu viele Schlupflöcher für missbräuchliche Gesichtsverhüllung bei Demonstrationen offen. Denn in der Praxis wird es den Sicherheitskräften unter Umständen sehr schwer fallen, zu erkennen,

welche Personen die Ausnahmen nun geltend machen dürfen und welche im Gegenzug «die Sicherheit und Ordnung beeinträchtigen». Es besteht die reale Gefahr, dass gerade politisch versierte Angehörige extremistischer Gruppen sich mittels ausgeklügelten Vorgehens auf lit. g berufen, um das Verhüllungsverbot an Demonstrationen zu umgehen.

Ein zentraler argumentativer Bestandteil der Verhüllungsverbots-Initiative war von Anfang an, dass kriminell motivierter Verhüllung im Rahmen von Demonstrationen mit einer landesweiten Regelung der Riegel geschoben wird, vgl. unsere Argumente im Abstimmungskampf¹ und im Abstimmungsbüchlein². Es ist der klar belegte Willen des Initiativkomitees und letztlich auch des Souveräns, dass im Rahmen der Umsetzung der Initiative keine Schlupflöcher geschaffen werden, die es Anhängern gewaltbereiter Kreise wie dem «Schwarzen Block» oder der «Antifa» ermöglichen, ein generelles Vermummungsverbot an politischen Demonstrationen zu hintertreiben.

Die im erläuternden Bericht ausgeführten Gründe, unter welchen eine Gesichtsverhüllung an Kundgebungen oder Demonstrationen notwendig seien, überzeugen nicht. Wer an öffentlichen Demonstrationen teilnimmt, musste schon immer damit rechnen, erkannt zu werden und für die Konsequenzen seines Tuns einzustehen. So hat die Schweizer Rechtsprechung in der Vergangenheit schon mehrfach festgehalten, dass Demonstrationsteilnehmer beispielsweise fotografiert werden dürfen und das Recht am eigenen Bild in dieser Konstellation eingeschränkt ist. Es liegt in der Natur der Sache, dass zwangsläufig mit Reaktionen rechnen muss, wer sich politisch exponiert. Die Angst vor Arbeitsplatzverlust oder anderen negativen Konsequenzen darf nicht als Grund dafür akzeptiert werden, sich an Demonstrationen zu verhüllen. Wer als Migrant oder Asylbewerber in der Schweiz Aufnahme gefunden hat, hat die in unserem Land verbrieften Umgangsformen zu respektieren, wonach freie Menschen insbesondere auch im politischen Diskurs ihr Gesicht zu zeigen haben.

Wenn wir die Gesichtsverhüllung an politischen Demonstrationen im öffentlichen Raum nicht generell verbieten (sofern sie nicht zentraler Bestandteil «künstlerischer und unterhaltender Darbietungen» oder von «Auftritten zu Werbezwecken» ist), wird sich die Frage, wo genau wir die Grenzen ziehen, laufend neu stellen. Grundsätzlich kann jeder Bürger Gründe geltend machen, weshalb es für ihn möglicherweise vorteilhafter wäre, bei der Bekundung seiner Meinung lieber anonym zu bleiben. Es ist nicht Aufgabe des Staates, die oftmals individuellen Wünsche nach Anonymität gegeneinander abzuwägen und zu richten, welche Ausnahme gerechtfertigt ist und welche nicht.

Da die in Abs. 2, lit. e (« (...) bei künstlerischen und unterhaltenden Darbietungen») und lit. f («bei Auftritten zu Werbezwecken») formulierten Ausnahmen auch politische Kunst- oder Unterhaltungs-Darbietungen sowie Werbeaktionen umfassen, wäre auch bei einer Streichung von lit. g aus Art. 332a StGB gewährleistet, dass bildliche Meinungsäusserungen wie z.B. künstlerische Aktionen mit temporärer, zweckgebundener Gesichtsverhüllung möglich sind.

Antrag: Aus all diesen Gründen beantragen wir, lit. g aus Art. 332a StGB zu streichen.

Anwendungsbereiche noch mehr spezifizieren

In Kapitel 4 des erläuternden Berichts wird der Anwendungsbereich des Gesichtsverhüllungsverbots definiert, in Kapitel 5 folgen die dazugehörigen Erläuterungen. Als problematisch stufen wir in Teilen die vom Bundesrat vorgesehene Abgrenzung von

¹ <https://verhuellungsverbot.ch/portfolio/schluss-mit-vermummten-chaoten/>

² <https://verhuellungsverbot.ch/wp-content/uploads/2020/12/Kurz-Argumente-Ja-Verhuellungsverbot.pdf>

«Zugänglichkeit für die Allgemeinheit» zum privaten Raum ein. Mühe haben wir mit der Absicht, dass das Gesichtsverhüllungsverbot in «gemeinsamen Räumen in Mehrfamilienhäusern (Treppenhäuser, Waschküchen, Aufenthaltsräume, gemeinsame Garagen, Spielplätze, Gärten)» nicht gelten soll (Kapitel 5.1.1, Seite 13). Es ist gegenüber der Mehrheitsgesellschaft in der Schweiz unzumutbar, wenn Mieterinnen und Mieter in zu privaten Liegenschaften oder Wohnblöcken gehörenden Aufenthaltsräumen, Gärten oder Spielplätzen die Präsenz ganzkörperverhüllter Frauen hinnehmen müssen. Im Rahmen von für Wohnzwecke vorgesehenen Orten, die einem zum Voraus festgelegten Personenkreis zur Nutzung frei stehen, Vollverschleierung akzeptieren zu müssen, stellt einen unmittelbaren Eingriff in die Privatsphäre von Nachbarn dar, der das Potenzial entfaltet, den gesellschaftlichen Frieden zu stören.

Die Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot» formulierte deutlich den Anspruch, den zivilen Frieden in der Schweiz zu stärken und die Bildung von Parallelgesellschaften zu verhindern respektive spürbar zu erschweren. Im unmittelbaren Wohnumfeld zu tolerierende Vollverschleierung dagegen führt zu Spannungen unter Nachbarn, die vermehrte «Ghettobildung» zur Folge haben können. Dies, weil die reale Gefahr besteht, dass Vollverschleierung befürwortende Familien weitere Vollverschleierte anziehen und diesen Umstand nicht akzeptierende Nachbarn vermehrt wegziehen. Da die Vollverschleierung der Frau ausschliesslich in radikal-muslimischen Kreisen proklamiert wird, die vielfach auch in weiteren Bereichen im Konflikt mit der freiheitlich-demokratischen Grundordnung stehen, müssen solch voraussehbare und umfassende Integrationsbereiche betreffende Problemfelder im anstehenden Gesetzgebungsprozess zwingend berücksichtigt werden.

Antrag: Wir regen aus den genannten Gründen an, Art. 332a, Abs. 1 wie folgt zu ändern (NEU):

«Wer sein Gesicht an öffentlichen oder an privaten Orten verhüllt, die der Allgemeinheit zur entgeltlichen oder unentgeltlichen Nutzung offenstehen oder die von einem allgemein zugänglichen Ort aus frei einsehbar sind, wird mit Busse bestraft.»

Wir danken Ihnen bestens für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassungsantwort und die Umsetzung unserer Anträge.

Freundliche Grüsse

Egerkinger Komitee

Walter Wobmann

Anian Liebrand



Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Herr Jonas Amstutz
Bundesrain 20
3003 Bern

Per Mail an: jonas.amstutz@bj.admin.ch

Bern, den 02.02.2022

Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV): Änderung des Strafgesetzbuchs (Vernehmlassung)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) bedankt sich für die Möglichkeit, an der Vernehmlassung zur Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV) mitwirken zu können. Als ausserparlamentarische Kommission engagiert sich die EKR seit ihrer Einsetzung durch den Bundesrat am 23. August 1995 auf vielfältige und stete Weise für den Schutz vor Rassismus und vor rassistischer Diskriminierung in der Schweiz, dies als ein wichtiger Bestandteil der Gewährleistung grundrechtlicher Prinzipien unseres Rechtsstaates.

1) Grundsatzpositionen der EKR

a. Vorbemerkung zu Art. 10a BV und der Initiative «Ja zum Verhüllungsverbot»

Die Problematik der Initiative, die zur Einführung des Art. 10a BV geführt hat, besteht darin, dass sie trotz des recht allgemeinen Titels auf Frauen abzielte, die ein bestimmtes religiöses Zeichen tragen. Die Initianten haben die Intention, die hinter dieser Initiative stand, nie versteckt. Vielmehr haben sie über ihre Äusserungen und die verwendeten Abbildungen wiederholt deutlich gemacht, dass diese Initiative als «Anti-Burka-Initiative» zu verstehen war. Die EKR berücksichtigt in ihrer Stellungnahme, dass sich die öffentliche Debatte im Rahmen der Volksabstimmung über diese Initiative vorrangig auf das Tragen von gewissen religiösen Symbolen konzentriert hat und nicht auf allgemeine Sicherheitsaspekte bezüglich der Gesichtsverhüllung.

b. Religiöse Zeichen und der Schutz vor Diskriminierung

Die Einhaltung des Diskriminierungsverbotes und die Gewährleistung der Glaubens- und Gewissensfreiheit setzt voraus, dass sich kein Gesetz, keine Regelung, keine Weisung oder Empfehlung gegen die religiösen Zeichen einer bestimmten Religion richten.

Die Einhaltung des Diskriminierungsverbotes gilt auch für indirekt diskriminierende Massnahmen. Mit dem Verbot der indirekten Diskriminierung nicht vereinbar sind Regelungen, die auf scheinbar neutralen Kriterien beruhen und zur Folge haben, dass Personen aufgrund eines unzulässigen Kriteriums besonders und ohne objektive Begründung benachteiligt werden.

Gesetzliche und reglementarische Bestimmungen sowie Weisungen dürfen nicht aus symbolischen Gründen oder zur Statuierung eines Exempels erlassen werden. Die Achtung der Grundrechte muss stets höher gewichtet werden als die Versuchung, Bestimmungen aus Einzelfällen oder aufgrund besonderer Vorkommnisse zu erlassen. Bestimmungen sollen auch nicht mit dem Ziel erlassen werden, rein subjektiven Gefühlen oder Vorlieben aufgrund von Ängsten oder Abneigungen gegenüber einer religiösen Überzeugung nachzugeben.

Dass religiöse Zeichen im öffentlichen Raum präsent sind und toleriert werden, gehört zur Achtung der oben erwähnten Grundsätze. Nach Meinung der EKR besteht diesbezüglich weder auf eidgenössischer noch auf kantonaler Ebene ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf. Wenn besondere Massnahmen zur Einhaltung der Ruhe und Ordnung und der öffentlichen Sicherheit ergriffen werden müssen, dürfen diese weder implizit noch explizit die Kleidervorschriften in Verbindung mit einer bestimmten Religion betreffen.

Religiöse Kleidervorschriften können aufgrund der allenfalls in ihr gesehenen Symbolik zu Kritik Anlass geben, insbesondere was die Gleichstellung von Frauen und Männern anbelangt, die in der Bundesverfassung und der darauf basierenden Gesetzgebung garantiert ist. Dieser Punkt ist sowohl in der Schweiz als auch in anderen Ländern Gegenstand von Debatten. Es gilt jedoch zu beachten, dass das Tragen eines religiösen Zeichens oder eine religiöse Kleiderordnung unterschiedlich begründet werden können. Wird das Tragen eines solchen Zeichens auf eine einzige Bedeutung reduziert, können negative Stereotype gegenüber gewissen Religionen entstehen. Zudem muss in Betracht gezogen werden, dass Verbote auch eine gegenteilige Wirkung zur Folge haben können. Sie können dazu führen, dass sich die betroffenen Frauen aus dem öffentlichen Raum zurückziehen.

2) Bemerkungen zu Art. VE 332a StGB und dem erläuternden Bericht des Bundesrates

Im Gegensatz zu den Ausführungen des Bundesrats im erläuternden Bericht, ist die EKR der Ansicht, dass das Verhüllungsverbot, wie es in Art. 332a StGB geregelt werden soll, einen ungerechtfertigten Eingriff in die Grundrechte darstellt. Die in der Vorlage vorgesehenen Ausnahmen der Strafbarkeit einer Gesichtsverhüllung erfassen zwar unter anderem verschiedene grundrechtsrelevante Situationen, aber eben nicht das Tragen einer religiös begründeten Verhüllung. Die EKR sieht hierin eine ungerechtfertigte Verletzung der Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15 BV). Nicht nur ist die Zahl der Frauen in der Schweiz, die eine Vollverschleierung tragen, äusserst gering, auch stellen diese keinerlei Gefahr für die öffentliche Ordnung und das Zusammenleben in der Schweiz dar. Ein öffentliches Interesse, welches die Grundrechtseinschränkung rechtfertigen könnte, liegt demnach nicht vor.

Nicht einverstanden ist die EKR auch mit der Aussage des Bundesrats im erläuternden Bericht, der Art. 332a StGB sei mit dem internationalen Recht vereinbar. Zwar hat der EGMR festgestellt, dass Frankreich mit seinem generellen Verhüllungsverbot nicht gegen die EMRK verstosse, der UNO-Menschenrechtsausschuss sah jedoch im französischen Verhüllungsverbot nicht nur einen unverhältnismässigen Eingriff in die Religionsfreiheit ([Art. 18 Pakt II](#)), sondern auch eine doppelte Diskriminierung aufgrund des Geschlechts und der Religion ([Art. 26 Pakt II](#)). Es ist davon auszugehen, dass auch der

Art. 332a StGB vom UNO-Menschenrechtsausschuss als Verletzung des UNO-Pakts II gewertet werden würde.

Problematisch ist nach Ansicht der EKR auch die Beschränkung der Ausnahme vom Gesichtsverhüllungsverbot auf «einheimisches Brauchtum». Zwar wird im erläuternden Bericht darauf hingewiesen, dass der Begriff «einheimisch» nicht rein statisch interpretiert werden dürfe und auch neue Bräuche dazukommen können, dennoch findet so eine unnötige Differenzierung zwischen «einheimisch» und «nicht einheimisch» statt. Sinnvoller und mit dem Abstimmungstext durchaus zu vereinbaren wäre, «einheimisches Brauchtum» mit «in der Schweiz gelebtes Brauchtum» zu ersetzen.

Wir hoffen, dass unsere Bemerkungen im Rahmen der Vernehmlassung hilfreich sind und stehen für Fragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen



Martine Brunschwig Graf
Präsidentin der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus EKR

Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR
Inselgasse 1
CH-3003 Bern

ekr-cfr@gs-edi.admin.ch
www.ekr.admin.ch



Versand per E-Mail

Bundesamt für Justiz- und Polizeidepartement
Bundesrain 20
CH-3003 Bern

Regensdorf, 03. Februar 2022

Vernehmlassung über die Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV): Änderung des Strafgesetzbuches

Sehr geehrte Damen und Herren

Als Dachorganisation der rund 200 angeschlossenen muslimischen Vereine in der Schweiz bedanken wir uns für die Einladung zur Vernehmlassung über die Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art.10a BV): Änderung des Strafgesetzbuches. Die Föderation islamischer Dachorganisationen Schweiz FIDS vertritt die Interessen von der Mehrheit der organisierten Muslim*innen in der Schweiz. Wir setzen uns konsequent für die Förderung des gesellschaftlichen Friedens und die praxisorientierte Weiterentwicklung von Aktivitäten für die Ablehnung jeglicher Form von Diskriminierung, Gewalt und Extremismus in der Gesellschaft ein.

Obwohl wir gegen die Annahme der Initiative «Ja zum Verhüllungsverbot» waren, akzeptieren wir den demokratischen Entscheid.

Die FIDS befürwortet grundsätzlich die freie Entfaltung jedes Individuums. Obwohl das Tragen der Burka keine religiöse Anforderung ist und von der FIDS nicht befürwortet wird, sollte der persönlichen Entfaltung Raum gegeben werden. Jede Person sollte das Recht haben, frei zu entscheiden, welche religiösen Symbole sie tragen oder nicht tragen will. Jeder Mensch soll dieses Recht aber auch frei von Diskriminierung, Gewalt oder Zwang ausüben dürfen. Es sollte keinen Zwang in religiösen Belangen geben, weder dafür noch dagegen. Eine Person zur Verschleierung zu zwingen, wird von unserer Seite her nicht toleriert und ist bereits heute unter dem Aspekt der Nötigung verboten. Hingegen ist mit dem Verhüllungsverbot der Frau auch nicht gedient. Damit aber betroffene Frauen zu ihrem Recht kommen können, braucht es keine Verbote, sondern Aufklärung, besseren Schutz und entsprechende Anlaufstellen. Mit dem Verhüllungsverbot werden Frauen, die aus religiöser Überzeugung an der Burka festhalten wollen, gezwungen, zuhause zu bleiben oder aber eine Busse in Kauf nehmen.

Ergänzend erlauben wir uns folgende Anregungen:

Umsetzung im StGB:

Nach dem gesagten zu den Regelungsgefässen im Rahmen der bestehenden Bundeskompetenzen,¹ ist unserer Ansicht nach eine Umsetzung im Strafgesetzbuch die

¹ Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV): Änderung des Strafgesetzbuches, 20. Oktober 2021, S. 5.

geeignetste Lösung. Dies führt zu einer einheitlichen Lösung in der gesamten Schweiz und bietet kein Raum für uneinheitliche Praxen auf der Kantonsebene. Geeignet scheint uns auch der Regelungsort im zwanzigsten Titel «Übertretungen bundesrechtlicher Bestimmungen» und die Qualifikation der zu schaffenden Norm als eine Übertretung.²

Höhe der Busse:

Eine aus religiösen oder kulturellen Gründen erfolgte Gesichtverschleierung darf nicht mit den Vergehen von Randalieren oder Hooligans gleichgesetzt werden. Die Höhe der Bussen bei Verstössen wurde zwischen mindestens 100 und höchstens 10'000 Franken festgelegt. Hinsichtlich der Busse sollte unterschieden werden aus welchen Gründen eine Person das Gesicht verdeckt. Dabei sollte die Höhe der Busse bei Personen, die Straftaten anonym begehen höher liegen als bei Frauen, die aus religiöser Überzeugung ihr Gesicht verhüllen. Das Motiv der Verhüllung soll im Einzelfall aufgrund der konkreten Situation beurteilt werden, dabei ist das Verhältnismässigkeitsprinzip zu beachten. Uns scheint eine Differenzierung der Beweggründe für das Tragen einer Gesichtsverhüllung sehr massgebend zu sein. Bspw. ist es völlig unverhältnismässig eine Touristin, die nicht mal in Kenntnis der Rechtslage punkto Gesichtsverhüllung in der Schweiz ist mit der gleichen Busse zu bestrafen, wie jemand, der vorsätzlich eine Straftat plant und sich dabei das Gesicht verhüllt. Unserer Ansicht nach sollte die Höhe der Busse bereits im Strafgesetzbuch festgelegt werden und nicht den kantonalen Gerichten überlassen werden. Daher wäre ein Katalog mit Unterscheidungen in der Höhe der Busse, je nach Motiv wünschenswert.

Zur Veranschaulichung könnte man Art. Art. 332a Abs. 1 VE-StGB mit einem Katalog folgendermassen ergänzen:

Grund der Verhüllung	Ersttat	Wiederholungsfall
Aus kulturellen oder religiösen Gründen	Busse zwischen CHF 50-150	Busse zwischen CHF 300-1000
Zur Verübung von Vergehen	Busse zwischen CHF 1000-3000	Busse zwischen CHF 3000-5000
Zur Verübung von Verbrechen	Busse zwischen CHF 5000-7000	Busse zwischen CHF 8000-10'000

Anmerkung zur Übersetzung des erläuternden Berichts

Wir haben in der Übersetzung des erläuternden Berichts in die französische Sprache festgestellt, dass die Ausdrücke "femmes voilées" oder "personnes voilées" mehrmals verwendet wurden (z.B. in Paragraph 3.1.1 oder 5.1.1). Wir halten es für angemessener den französischen Ausdruck "femmes ou personnes se voilant le visage" zu verwenden, da dieser die Bedeutung der Initiative und des dazugehörigen Berichts genauer trifft. Eine Frau, die einen Schleier über ihrem Haar trägt, sollte von dieser Gesetzgebung überhaupt nicht betroffen sein.

² Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV): Änderung des Strafgesetzbuches, 20. Oktober 2021, S. 7.

Zusammenfassung:

Aus den obengenannten Gründen stimmt die FIDS der Umsetzung des Gesichtsverhüllungsverbots im Strafgesetzbuch zu. Obwohl die FIDS gegen das Verhüllungsverbot war, erachten wir die StGB-Lösung als die geeignetste, weil sie schweizweit eine einheitliche Umsetzung ermöglicht. Bezüglich der Höhe der Busse sollte unseres Erachtens differenziert werden, aus welchen Gründen eine Person das Gesicht verhüllt. Eine Verhüllung aus religiösen oder kulturellen Gründen darf dabei nicht mit den Vergehen von Randalieren oder Hooligans gleichgesetzt werden. Daher ist die Beachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips besonders wichtig. Wünschenswert wäre, wenn die Höhe der Busse bereits im Strafgesetzbuch festgelegt wird und es nicht den kantonalen Gerichten überlassen wird, damit es nicht zu grosse Differenzen in der Rechtsprechung auf Kantonsebene gibt.

Der Vorstand der FIDS dankt für die Berücksichtigung der vorstehenden Ausführungen.

Mit freundlichen Grüssen

Im Namen der FIDS – Föderation islamischer Dachorganisationen Schweiz



Dr. Montassar BenMrad

Präsident

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundeshaus West
CH-3003 Bern

Per Email an
jonas.amstutz@bj.admin.ch

Zürich-Flughafen, 3. Februar 2022

Vernehmlassung über die Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung - Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Amstutz

Mit Schreiben vom 20. Oktober 2022 hat Frau Bundesrätin Karin Keller-Sutter interessierte Kreise zur Teilnahme an der erwähnten Vernehmlassung eingeladen. Gerne nehmen wir die Gelegenheit wahr, unsere Anliegen zur geplanten Änderung des Strafgesetzbuchs im Rahmen der Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung zu äussern. Die Flughafen Zürich AG ist Eigentümerin und Betreiberin des grössten Landesflughafens mit über 30 Millionen Passagieren im Jahr (vor der Pandemie).

Wir haben die Unterlagen geprüft und begrüssen, dass das Gesichtsverhüllungsverbot nicht auf die Zivilluftfahrt angewandt werden soll. Mit der Ausnahme wird ein Eingriff in fremde und schwer zu kontrollierenden Hoheitsbereiche vermieden. Nachweislich ist es schwierig, ein Flugzeug, welches die Schweiz überquert, währenddessen zu kontrollieren. Allerdings ergibt sich auch eine Konstellation am Boden, bei der eine Ausnahme sinnvoll erscheint.

Der Flughafen Zürich soll nach den Vorgaben des Bundes den Betrieb eines Drehkreuzes ermöglichen (Luftfahrtpolitischer Bericht 2016). Dieses wird durch den Hub-Carrier SWISS gewährleistet. Mit einem Drehkreuz verbunden ist eine hohe Anzahl an Passagieren, die den Flughafen Zürich lediglich als Umsteigeflughafen nutzen. Diese Fluggäste reisen nicht in die Schweiz ein, sondern verbleiben während der Umsteigezeit im Transitbereich des Flughafens, d.h. auf der nicht öffentlich zugänglichen Luftseite. Aufgrund des verhältnismässig kurzen Aufenthalts von wenigen Stunden in einem nicht öffentlich zugänglichen Bereich erscheint uns eine Ausweitung der Ausnahmen für die Zivilluftfahrt auch auf den Transitbereich von Flughäfen angepasst.

Damit würden im internationalen Reiseverkehr keine zusätzlichen und möglicherweise wettbewerbshemmenden Hindernisse geschaffen. Zudem wäre die Durchsetzung dieser Bestimmung aufgrund von sprachlichen Hürden mit einem hohen zeitlichen und administrativen Aufwand verbunden.

Antrag:

Die Ausnahmeregelung des Anwendungsbereichs des Gesichtsverhüllungsverbots ist auf den Transitbereich der Landesflughäfen auszuweiten.

Im Weiteren unterstützt die Flughafen Zürich AG die Stellungnahme des Schweizerischen Tourismusverbands.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unseres Anliegens und stehen für Rückfragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



David Karrer
Leiter Public Affairs



Andrew Karim
Stv. Leiter Public Affairs

Personne de contact :

Meriam Mastour

foulardsviolet@gmail.com

076/570.97.38

Et Signataires de la prise de position rédigée par les Foulards Violets : Praticien-n-e-s du droit :

1	Mastour	Meriam	Juriste
2	Hadjas	Fayçal	Étudiant en master de civil et pénal
3	Sarira	Chaimae	Étudiante en Droit à l'unine
4	Hadri	Arijella	Étudiante
5	Ograbek	Jacopo	Avocat
6	Carrupt	Abdul	Avocat
7	Charles-Nicolas-Guiolet	Virginie	Avocate
8	Husakovic	Samra	Avocate
9	Paparou	Lior	Juriste
10	Ben Hamidane	Wisse	Compliance Manager
11	Friedli	Aurélie	Juriste
12	Toutou-Mpondo	Fanny	Avocate stagiaire
13	Azaz	Saphir	Étudiante
14	Markarian	Quentin	Assistant/ Doctorant
15	Ndjoko-peisker	Nadine	CEO ownbrown sarl / formation avocate
16	Ferreira	Elisabeth	Juriste
17	Aerni	Maïna	Étudiante, master en droit à l'UNINE
18	Pfyffer	Iris	Assistante juriste, étudiante en droit
19	Peeva	Milena	Avocate
20	Conti	Emma	Juriste

21	Amal	Ounali	Étudiante en droit
22	Friedli	Salomé	Étudiante en Master de droit, titulaire du certificat de spécialisation en matière d'avocature
23	Fonjallaz	Marie	Doctorante en droit
24	Tuyishem	Providence	Étudiante
25	Lacour	Claire	Etudiante en droit
26	Torbay	Lara	Étudiante (master) en droit à l'UniFR
27	Dikkers	Flore	Étudiante en Droit
28	Bayrak	Dilara	Juriste
29	Gomez a	Leonardo	Étudiant en droit
30	Hirschy	Noémie	Avocate-stagiaire
31	Pillionnel	Solveig Issaro	Étudiante en droit
32	Michel	Clara	Étudiante en droit
33	Demoor	Juliette	Juriste
34	Milani	Clara	Avocate-stagiaire/
35	Ferrando	Mathilde	Étudiante en droit (master)
36	Squaratti	Céline	Avocate
37	Lölster	Ina	Étudiante en Master
38	Bobillier	Sophie	Avocate
39	Oyeyi	Sandra	Juriste/Avocate
40	Debernadi	Valerie	Avocate
41	Cuendet	Quentin	Avocat

Département fédéral de justice et
police,

Madame Karin Keller-Sutter

Par e-mail à :

jonas.amstutz@bj.admin.ch

Genève, le 03.02.2022

**Concerne : Mise en œuvre de l'interdiction de se dissimuler le visage (art. 10a Cst.) : modification
du code pénal ; procédure de consultation**

Madame la Conseillère fédérale Karin Keller-Sutter,

Mesdames et Messieurs,

Nous nous permettons par la présente de vous faire part de notre prise de position quant à l'application
de l'article 10a Cst.

1.	Introduction	3
2.	Mise en oeuvre dans l'ordre juridique (CP, LAO, LMSI)	3
3.	Montant de l'amende	5
4.	Buts de l'interdiction de l'art. 10a Cst	6
5.	Droit comparé : le cas de la France	7
6.	Exceptions à l'interdiction de se dissimuler le visage: critiques	8
	6.1 Les droits fondamentaux des femmes musulmanes méritent aussi d'être protégés : non à une hiérarchisation des destinataires des droits constitutionnels	8
	6.2 Création d'une discrimination envers les femmes musulmanes et augmentation des violences à leur encontre	12
7.	Conclusion	14

1. INTRODUCTION

La présente prise de position se situe dans le contexte de la procédure de consultation nationale initiée par le Conseil fédéral visant la mise en œuvre de l'art. 10a de la Constitution fédérale portant sur l'interdiction de se dissimuler le visage.

Pour rappel, la campagne sur l'interdiction de se dissimuler le visage, portée par l'extrême droite conservatrice, s'est essentiellement focalisée sur les femmes suisses de confession musulmane portant le voile intégral (« burqa »). La disposition constitutionnelle vise pourtant tout autant les personnes qui se dissimulent le visage dans le but de porter atteinte à la sécurité et l'ordre public.

Cette campagne a été dénoncée par de nombreuses organisations de la société civile, juristes, politicien-n-e-s comme étant stigmatisante, sexiste, islamophobe et dénigrante à l'égard des femmes musulmanes. Ces mêmes organisations avaient alerté l'opinion publique à plusieurs reprises sur les risques de recrudescence des violences verbales, physiques ou psychiques à l'encontre des femmes ayant fait le choix de porter le voile intégral en accord avec leurs convictions religieuses mais plus largement envers toutes les personnes perçues comme musulmanes. En vain. Les témoignages émanant du terrain, de femmes portant le foulard et vivant en Suisse, confirment ces craintes qui se sont malheureusement concrétisées.

Amnesty International précise que l'article 10a de la Constitution fédérale viole plusieurs normes internationales en matière de droits humains qui sont obligatoires pour la Suisse. Amnesty International reste clairement convaincue que cet article ne peut pas être interprété de manière conforme aux droits humains ou être reformulé en une loi conforme aux droits humains.

Néanmoins, en raison de l'initiative acceptée le 7 mars 2021, le Conseil fédéral a maintenant le difficile mandat législatif de formuler une loi.

En principe, ce sont les cantons, et non la Confédération, qui sont compétents pour légiférer sur l'interdiction de se dissimuler le visage. Mais comme les cantons souhaitaient une solution nationale, l'Office fédéral de la justice s'est chargé de cette affaire.

Cependant, le Conseil fédéral a pris la décision salubre de s'écarter en partie de la volonté des initiants pour inclure la protection de certains droits fondamentaux dans les exceptions devant être prévues par la loi d'application. Nous souhaitons cependant mettre en exergue les oubliées de cet écart: les femmes musulmanes qui portent le voile intégral, et avec elles toutes les personnes perçues comme musulmanes (en première ligne les femmes qui portent le foulard), mais également toute une panoplie de personnes racisées.

2. MISE EN OEUVRE DANS L'ORDRE JURIDIQUE (CP, LAO, LMSI)

Le Conseil fédéral relève plusieurs difficultés à une mise en oeuvre dans le code pénal :

- **Il est compliqué de déterminer quel est le bien juridique protégé.** Concernant les hooligans il s'agirait de l'"ordre public", bien qu'il ne s'agit pas d'un bien protégé dans le code pénal, et concernant les femmes musulmanes qui portent le voile intégral, le bien juridique protégé serait

le “vivre ensemble”, alors même qu’il ne s’agit pas non plus d’un bien juridique protégé par le code pénal. Le conseil fédéral n’a eu d’autre solution que de placer la disposition d’application dans le titre 20, à savoir “Contraventions à des dispositions du droit fédéral”.

- **La difficulté de définir l’acte punissable, vu le nombre élevé d’exceptions, fonctionnement qui n’existe pas dans le code pénal.** A part éventuellement pour l’interruption de grossesse (art. 118 ss CP), mais dont les exceptions sont en comparaison faciles à définir.
- **Le Conseil fédéral renonce à ajouter une interdiction de se dissimuler le visage inscrite dans le code pénal à la procédure d’amendes d’ordres, et ainsi d’étendre la LAO.** Ce, afin de ne pas ouvrir la porte des amendes d’ordres à des infractions comme les voies de fait, les dommages à la propriété ou des actes répréhensibles d’ordre sexuel.

Le Conseil fédéral exclut la mise en oeuvre dans la LMSI (Loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure), qui est un texte de droit policier. La Confédération n’a que très peu de compétences en matière policière (art. 52 al. 2 Cst). Concernant les dispositions sur le hooliganisme, elles se situent principalement dans des concordats et ne relèvent donc pas d’une compétence de la Confédération, condition nécessaire à l’inscription dans la LMSI. En effet, selon les cantons, il n’existait pas de base constitutionnelle suffisante à une compétence législative de la Confédération en la matière. Ensuite, **selon le Conseil fédéral, l’initiative de dissimulation de visage vise principalement les femmes musulmanes qui portent le voile intégral, et non les hooligans :**

“Vient s’y ajouter que l’initiative populaire vise en premier lieu la dissimulation du visage dans la vie quotidienne et ses conséquences, notamment pour les femmes : « Les gens libres montrent leur visage » ou « Burka und Niqab sind keine 'normalen' Kleidungsstücke » déclarent les auteurs de l’initiative. L’objectif de la nouvelle disposition va donc bien au-delà de la garantie de la sécurité et de l’ordre et concerne avant tout la protection du « vivre ensemble » (voir ch. 3.1). Il sort donc nettement du champ d’application de la LMSI, qui a pour but d’écarter précocement les menaces pour la sûreté intérieure (art. 2, al. 1, LMSI).”¹

Le Conseil fédéral part donc sur une mise en œuvre dans le code pénal. Il souligne également que comme l’interdiction de la contrainte est déjà prévue dans le code pénal, il fait également sens d’y mettre en œuvre le reste de l’initiative, soit l’art. 10a al. 1 Cst. En outre, le Conseil fédéral remarque qu’en application de l’article 181 CP (contrainte), celui qui contraint quelqu’un à se voiler le visage est déjà punissable aujourd’hui. C’est pourquoi il n’est pas nécessaire de créer une nouvelle norme réprimant spécifiquement la contrainte à se dissimuler le visage en raison de son sexe. L’alinéa 2 du nouvel article 10a Cst. est déjà mis en œuvre dans le CP.

Commentaires et critiques :

Le Conseil fédéral admet que la question du hooliganisme est déjà traitée dans les concordats. Il admet encore que la contrainte (le fait de contraindre une femme à porter le voile intégral) est déjà mise en oeuvre dans le code pénal. Il admet encore que le bien juridique protégé n’est pas la sécurité mais qu’il s’agirait de l’ “ordre public” et du “vivre ensemble”. Il admet finalement que la priorité de l’initiative

¹ Mise en œuvre de l’interdiction de se dissimuler le visage (art. 10a Cst.) : modification du code pénal Rapport explicatif relatif à l’ouverture de la procédure de consultation, p. 6

était plutôt de viser les femmes musulmanes qui portent le voile intégral, pour des questions de “vivre ensemble” que des questions de sécurité.

Nous souhaitons ici souligner le **non-sens d’introduire une norme de “vivre ensemble” dans le code pénal**. Nous déplorons également la volonté de **sanctionner de potentielles victimes de contrainte par une amende**. Le code pénal se doit d’être cohérent, il ne fait aucun sens de sanctionner d’une part la personne qui contraint une autre à porter un vêtement, et en parallèle de sanctionner la “victime” réelle ou supposée, soit la personne qui serait contrainte à porter un tel vêtement.

Nous soulignons en dernier lieu **l’absurdité de punir le simple port d’un vêtement par une amende pouvant aller jusqu’à CHF 10’000.-** (art. 106 al. 1 CP), **d’autant plus que, comme l’a rappelé le Conseil fédéral à plusieurs reprises, il ne s’agit pas d’une question de sécurité mais d’une question de “vivre ensemble”**. En outre, le Conseil fédéral remarque qu’en application de l’article 181 CP (contrainte), celui qui contraint quelqu’un à se voiler le visage est déjà punissable aujourd’hui. C’est pourquoi il n’est pas nécessaire de créer une nouvelle norme réprimant spécifiquement la contrainte à se dissimuler le visage en raison de son sexe. L’alinéa 2 du nouvel article 10a Cst. est déjà mis en œuvre dans le CP.

L’introduction de cette disposition dans la LAO aurait permis de mettre en place une simple amende d’ordre et ainsi, pour le juge, de ne pas avoir à statuer sur une éventuelle peine privative de liberté de substitution. Le Conseil fédéral a choisi de ne pas ajouter l’interdiction de se dissimuler le visage à la LAO afin de ne pas ouvrir la porte des amendes d’ordres à des infractions comme les voies de fait, les dommages à la propriété ou des actes répréhensibles d’ordre sexuel, ce qui est tout à fait compréhensible. Pour autant, comme dit précédemment, une infraction comme le fait de se couvrir le visage, en tant qu’elle relève du “vivre ensemble”, ne doit pas se transformer en cas de non paiement de l’amende, en peine privative de liberté.

Nous recommandons ainsi au Conseil fédéral de prévoir une loi autonome, afin de sortir de la systématique du code pénal et de pouvoir ainsi prévoir une simple amende d’ordre. Il paraît en effet totalement disproportionné d’effectuer une peine de prison pour le non-respect d’une prescription de “vivre ensemble”.

3. MONTANT DE L’AMENDE

L’amende peut s’élever à un maximum de CHF 10’000.- (art. 106 al. 1 CP). Le Conseil fédéral mentionne à ce propos la Cour européenne des droits de l’homme : *“Pour la Cour européenne des droits de l’homme (CEDH), la clémence des sanctions prévues a été un critère décisif dans sa conclusion sur la légalité des interdictions de se dissimuler le visage en France et en Belgique.”* Cependant, en France, l’amende pour dissimulation du visage dans un lieu public (hors manifestations) était de maximum 150 euros. Le Conseil fédéral se borne à mentionner l’importance du respect du principe de proportionnalité dans le montant de l’amende, mais ne donne aucune recommandation. Nous craignons dès lors une application excessivement sévère par certains juges.

Nous recommandons au Conseil fédéral d'inciter à une amende la plus basse possible. Une amende symbolique de 1 CHF serait idéale mais il semble qu'un montant de CHF 10.- paraisse davantage en adéquation avec la jurisprudence du Tribunal fédéral².

4. BUTS DE L'INTERDICTION DE L'ART. 10A CST

Le Conseil fédéral, dans son rapport explicatif met en exergue deux buts : d'une part, permettre aux individus de se rencontrer à visage découvert dans l'espace public ; d'autre part, servir la protection de l'ordre public en interdisant de se dissimuler le visage pour commettre des infractions de manière anonyme ou de se soustraire à des poursuites pénales.

Concernant le deuxième but, nous rappelons qu'une interdiction générale pour question sécuritaire ne peut se justifier. En effet, **le Comité des droits de l'homme des Nations unies, dans sa constatation publique du 23 octobre 2018³, reconnaît que les États puissent exiger des individus, et ce, pour des raisons de sécurité publique, qu'ils découvrent leur visage dans des circonstances spécifiques. En revanche, une interdiction généralisée est une mesure trop radicale.**

Le premier but, soit "permettre aux individus de se rencontrer à visage découvert dans l'espace public" est quant à lui totalement fallacieux et les initiant-e-s et soutiens de cette initiative ne s'en sont absolument pas cachés. **L'objectif clair de l'initiative est en réalité de créer de la distance avec la population musulmane de ce pays, notamment en effaçant l'agentivité des femmes musulmanes, et en faisant un lien direct et clair, sans aucune nuance entre musulman-e-s et terroristes, soit un objectif raciste, islamophobe, sexiste, xénophobe.**

Les **débats** constituent l'une des sources qui permettent de connaître la volonté des initiants d'une initiative. A titre d'exemples :

Dans le JOURNAL DE VOTATION du comité « Oui à l'interdiction de se dissimuler le visage »⁴, nous pouvons lire : "L'affirmation rassurante selon laquelle, dans ce pays, l'on ne rencontre (pour l'instant) que rarement des personnes portant le voile intégral ne doit pas faire oublier que celui-ci est aussi un moyen de cacher et de masquer des intentions terroristes. Voilà pourquoi, dans une logique de prévention d'attentats terroristes, il est temps d'interdire le port du voile intégral dans l'espace public."⁵. Ou encore "L'initiative populaire « Oui à l'interdiction de se dissimuler le visage » [...] veut interdire

² CR CP I-JEANNERET, art. 106, N 2.

³ France : l'interdiction du niqab viole la liberté de religion de deux musulmanes, Comité des droits de l'homme, 23 octobre 2018. Disponible sur : <https://news.un.org/fr/story/2018/10/1027302>

⁴ https://interdiction-dissimuler-visage.ch/wp-content/uploads/sites/10/2020/12/Abstimmungszeitung_Ja-Verhuellungsverbot_FR_WEB.pdf, page 1.

⁵ https://interdiction-dissimuler-visage.ch/wp-content/uploads/sites/10/2020/12/Abstimmungszeitung_Ja-Verhuellungsverbot_FR_WEB.pdf, page 2

la dissimulation du visage dans l'espace public lorsque celle-ci est motivée par des croyances islamiques radicales ou par des buts criminels.”⁶

Ou encore sur le site de l'UDC : “L'initiative va également renforcer notre sécurité. En interdisant le port du voile, la police sera en effet en mesure de reconnaître le visage des manifestants violents, des hooligans et des anarchistes – en visionnant par exemple des images de vidéosurveillance – lors d'événements et de manifestations sportives.”⁷.

Il est donc faux, mensonger et faire preuve d'angélisme que d'estimer que les objectifs de l'initiative n'étaient que sécuritaires concernant les hooligans et de “vivre ensemble” concernant les femmes musulmanes. **L'objectif était bien sécuritaire concernant les femmes musulmanes et les musulmans dans leur ensemble, en partant de préjugés racistes, paternalistes et sexistes. Bien que le Conseil fédéral ne puisse revenir sur cela, il est nécessaire pour ce dernier de faire preuve d'honnêteté en présentant les buts tels qu'ils le sont très clairement définis.**

Les objectifs de l'initiative étant manifestement flous et pas clairs, nous recommandons au Conseil fédéral d'opter pour le but le moins nuisible aux droits fondamentaux, et d'ainsi définir comme objectif de l'interdiction uniquement le critère sécuritaire, étant précisé que le Comité des droits de l'homme des Nations unies a exclu que l'objectif sécuritaire puisse s'appliquer aux femmes musulmanes qui portent le voile intégral. Ainsi, le Conseil fédéral pourra ajouter à ses exceptions les droits fondamentaux qui concernent cette partie de la population.

5. DROIT COMPARÉ : LE CAS DE LA FRANCE

Le Conseil fédéral, dans le chapitre 3.1.1 de son rapport explicatif, a omis de mentionner la prise de position du Conseil des droits de l'homme des Nations unies.

En 2010, la France a adopté une loi interdisant le port d'une tenue destinée à dissimuler le visage dans l'espace public⁸. Cette loi poursuivait entre autres objectifs de répondre à des questions de sécurité

⁶ https://interdiction-dissimuler-visage.ch/wp-content/uploads/sites/10/2020/12/Abstimmungszeitung_Ja-Verhuellungsverbot_FR_WEB.pdf, page 4

⁷ Interdiction de la burqa, pour sauver l'émancipation de la femme en Islam, 18. février 2021, Piero Marchesi, conseiller national, Monteggio (TI), <https://www.udc.ch/parti/publikationen/journal-du-parti/2021-2/franc-parler-fevrier-2021/interdiction-de-la-burqa-pour-sauver-lemancipation-de-la-femme-en-islam/>

⁸ Loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2011 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public.

publique⁹. Dans son arrêt du 1er juillet 2014¹⁰, la Cour européenne des droits de l'Homme (ci-après : CourEDH) a estimé qu'un tel motif de sécurité publique ne saurait justifier une interdiction générale. En effet, la nécessité d'identifier des individus en tout temps et en tout endroit pour prévenir les atteintes à la sécurité n'est proportionnée que dans un contexte révélant une menace générale contre la sécurité publique, ce qui n'est pas le cas en France. **Rejoignant la CourEDH sur ce point, le Comité des droits de l'homme des Nations unies, dans sa constatation publique du 23 octobre 2018¹¹, reconnaît que les États puissent exiger des individus, et ce, pour des raisons de sécurité publique, qu'ils découvrent leur visage dans des circonstances spécifiques. En revanche, une interdiction généralisée est une mesure trop radicale.**

Nous invitons le Conseil fédéral à ne pas sous-estimer la prise de position internationale tant de la Cour européenne des droits de l'homme que du Conseil des droits de l'homme des Nations unies au sujet de la dissimulation du visage : une interdiction généralisée pour des raisons sécuritaires n'étaient pas justifiées pour la France à l'époque. Rien n'indique que ça soit le cas pour la Suisse aujourd'hui.

6. EXCEPTIONS À L'INTERDICTION DE SE DISSIMULER LE VISAGE: CRITIQUES

6.1 LES DROITS FONDAMENTAUX DES FEMMES MUSULMANES MÉRITENT AUSSI D'ÊTRE PROTÉGÉS : NON À UNE HIÉRARCHISATION DES DESTINATAIRES DES DROITS CONSTITUTIONNELS

Selon l'article 36 Cst, toute restriction d'un droit fondamental doit être encrée dans une base légale, justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui, et proportionnée au but visé.

Une interdiction généralisée de se dissimuler le visage constitue pour les femmes musulmanes une atteinte à leurs droits fondamentaux de conscience et de croyance, de liberté personnelle, de réunion, d'expression, et est contraire à l'égalité entre femmes et hommes.

Le conseil fédéral a exprimé dans son rapport le fait que l'interdiction pour les femmes musulmanes de porter un voile intégral ne ressortait pas d'une question de sécurité mais d'une question de vivre ensemble. **La condition d'un ancrage dans une base légale serait bien remplie, mais pas la condition d'un intérêt public prépondérant.** En effet, le nombre de personnes concernées par

⁹ Message du Conseil fédéral 19.023 du 15 mars 2019, p. 2905.

¹⁰ S.A.S. c. France, arrêt CourEDH, req. N° 43835/11, § 139, 1er juillet 2014.

¹¹ France : l'interdiction du niqab viole la liberté de religion de deux musulmanes, Comité des droits de l'homme, 23 octobre 2018. Disponible sur : <https://news.un.org/fr/story/2018/10/1027302>

l'interdiction est minime (au vu des exceptions proposées par le Conseil fédéral, il ne resterait, hormis les hooligans, que les quelques 30 femmes musulmanes qui portent le voile intégral) et d'autre part, ces personnes ne représentent **pas de risque majeur pour l'ordre public**. Par ailleurs, selon humanrights.ch¹², *“L'argument de la protection d'un droit fondamental d'autrui, ce que la France avait défendu avec succès devant la Cour européenne des droits de l'homme sous couvert du «vivre ensemble», n'est pas non plus recevable. Sa portée juridique ne saurait convaincre et est au contraire considérée comme dangereux du point de vue des droits humains.”*. Enfin, **même s'il s'agissait pour les femmes musulmanes qui portent le voile intégral d'une question de sécurité, une interdiction générale ne peut s'appliquer, conformément aux décisions du Comité des droits de l'homme des Nations unies.**¹³. **Pour finir, il n'existe par ailleurs pas de droit personnel à pouvoir voir le visage d'autrui.**

L'article 10a al. 3 de la Constitution fédérale prévoit plusieurs exceptions à l'interdiction de se dissimuler le visage, notamment pour des raisons de santé ou de sécurité, pour des raisons climatiques ou des coutumes locales. **De manière salubre, le Conseil fédéral a pris la décision de s'écarter de cette liste afin d'inclure le respect des droits fondamentaux. Nous déplorons le fait que la liberté de conscience, de croyance, de réunion, et d'expression, l'égalité entre femmes et hommes ainsi que la liberté personnelle n'aient pas été prises en compte, et que les femmes musulmanes n'aient ainsi pas été prises en considération.** Par ces exceptions, le Conseil fédéral démontre son désir de respecter les droits fondamentaux des usagers des espaces publics suisses. Mais on ne peut que constater le fait que les femmes musulmanes n'ont pas été prises en compte.

En pages 16-17 du rapport, nous pouvons lire que : *“Les raisons pouvant justifier une exception sont citées de manière exhaustive dans la Constitution (« ne peuvent être justifiées que »). La disposition constitutionnelle s'inscrit toutefois dans la structure de la Constitution en vigueur. Elle doit être interprétée dans le cadre du pluralisme méthodologique d'usage et ne se place pas au-dessus des autres normes constitutionnelles. Il faut en outre interpréter la Constitution en considérant son unité (interprétation harmonisante) : « Dabei gilt in der harmonisierenden Auslegung der Verfassung der Grundsatz der Gleichwertigkeit der Verfassungsnormen, wobei dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz besondere Bedeutung zukommt ».* **Le législateur doit penser, dans la mise en œuvre d'une norme constitutionnelle, à tous les sujets constitutionnels touchés par la chose afin d'assurer que l'ordre juridique reste aussi peu contradictoire que possible. Il faut en tenir compte en déterminant les situations dans lesquelles il n'est pas punissable de se dissimuler le visage. La volonté des auteurs de l'initiative qui est à l'origine d'une nouvelle norme constitutionnelle n'est pas décisive. Elle peut néanmoins être prise en considération, par exemple dans le cadre de l'interprétation historique.”**

Nous recommandons au Conseil fédéral d'œuvrer pour un ordre juridique non contradictoire, en incluant à cette fin tous les sujets constitutionnels touchés par l'interdiction de se dissimuler le visage, et d'inclure à la liste des exceptions de l'art. 332a CP la liberté de conscience et de croyance, d'expression, l'égalité entre femmes et hommes ainsi que la liberté personnelle.

¹² <https://www.humanrights.ch/fr/pfi/initiatives-parlement/dissimulation-visage/argumentaire/>

¹³ <https://www.ohchr.org/fr/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23750&LangID=F>.

Aucune exception de sécurité

A cet égard, **le Comité des droits de l'Homme des Nations-Unies a dû par le passé se prononcer sur la conformité d'une loi similaire au regard des articles 18 (liberté de conscience) et 26 (interdiction des discriminations) du Pacte ONU II qui lie également la Suisse.** Le Comité a admis que la France avait violé les droits humains de deux femmes pour les avoir verbalisées parce qu'elles portaient le voile intégral (niqab) suite à l'adoption en 2010 de la Loi no 2010-1192 interdisant la dissimulation du visage dans le domaine public¹⁴.

En effet, il a reconnu s'agissant de l'interdiction de dissimuler son visage dans le domaine public qu'il est nécessaire pour les Etats dans certains contextes, de pouvoir requérir que les individus montrent leur visage, ce qui pourrait notamment entraîner des obligations ponctuelles de découvrir leur visage dans des circonstances concrètes de risque à la sécurité ou à l'ordre publics ou à des fins d'identification.

Cette autorité a considéré à juste titre qu'une interdiction générale du port de certaines tenues couvrant le visage dans l'espace public ne se justifiait pas dans le cas de la France vu que celle-ci n'avait pas démontré comment le port du voile intégral représenterait en soi une menace à la sécurité ou à l'ordre publics justifiant une interdiction absolue.

Il n'a jusqu'à maintenant pas été démontré, en Suisse, comment le port du voile intégral (et donc les femmes musulmanes) représenterait une telle menace. Selon l'université de Lucerne, il n'y aurait en Suisse que 20 à 30 femmes qui porteraient le voile intégral. Il s'agit donc d'un phénomène extrêmement minime.

Par ailleurs, la sociologue Agnès de Feo qui a suivi plus de 200 femmes portant le voile intégral en France sur 10 ans, relève que contrairement à ce que pensent beaucoup de personnes, celles qui portent le voile intégral ne sont pas – ou très rarement – des femmes soumises mais plutôt des femmes insoumises. Elle souligne à cet égard que quasiment toutes les femmes qui portent le niqab et qu'elle a interrogées sont nées en France. C'est important de le rappeler. Elles ont été scolarisées dans des écoles publiques, parfois dans des établissements catholiques, mais pas du tout dans des écoles confessionnelles musulmanes. Elles traduisent, dans le port du niqab, une forme de malaise par rapport à la place de la femme dans la société française.

Mise à l'écart et marginalisation des femmes musulmanes

Pour le reste, comme le rappelle Amnesty international, l'interdiction du voile intégral a pour effet de **marginaliser les femmes qui ont choisi de porter ces vêtements en les excluant à la fois, de la voie publique et de notre société.**

En effet, certaines personnes se sentent plus à l'aise de participer à la vie publique en étant couvertes, en raison de leur pudeur ou de leurs croyances. C'est ainsi qu'elles peuvent se présenter dans les hôpitaux, dans les administrations, dans les écoles des enfants, etc. Les

¹⁴ Cf. affaires Sonia Raker c.France CCPR/C/123/D/2747/2016 et Miriana Hebbadj c.France n°CCPR/C/123/D/2747/2016.

femmes qui portent le voile intégral en seraient empêchées. D'autant plus, que comme l'a souligné le Conseil fédéral, il s'agirait de "vivre ensemble" et non de sécurité.

Concernant la liberté de réunion, ce droit n'est pas garanti si certaines personnes ne peuvent pas l'exercer en raison de leur tenue vestimentaire.

Egalité entre femmes et hommes

Concernant l'égalité entre femmes et hommes, il est important de noter qu'il n'existe absolument aucune prescription vestimentaire qui vise les hommes.

Liberté d'expression

A la page 23 du rapport explicatif, le Conseil fédéral énonce le fait que "les exceptions prévues à l'art. 332a, al. 2, let. g, AP-CP visent à garantir que l'intérêt général à une interdiction de se dissimuler le visage dans l'espace public ne fasse pas obstacle à l'exercice des droits fondamentaux à la liberté d'expression et à la liberté de réunion ou le restreigne de manière disproportionnée. Les exceptions englobent deux cas de figure lors d'apparitions dans l'espace public, seul ou en groupe :

- Là où l'interdiction de se dissimuler le visage pourrait entraîner l'impossibilité d'exercer les droits fondamentaux à la liberté d'expression et à la liberté de réunion dans la pratique, il faut autoriser la dissimulation du visage. [...] L'exception ne protège d'emblée que les activités qui ne troublent pas l'ordre et la sécurité publics. Aucune protection n'est assurée aux personnes ou groupes de personnes dont le comportement ou les annonces préalables indiquent qu'elles ont l'intention de commettre des atteintes au droit sous couvert de l'anonymat."

La liberté d'expression des femmes musulmanes qui choisissent de porter le voile intégral n'est pourtant pas garantie. Le port du voile intégral, tout comme toute autre forme d'habillement, est une des composantes de la liberté d'expression¹⁵. **L'article 10 CEDH protège aussi la forme dans laquelle une opinion est exprimée. Le droit à exprimer librement son opinion englobe donc le droit à exprimer des idées par son habillement ou par son comportement** (Gough c. Royaume-Uni du 28 octobre 2014, n° 49327/11, § 149, et les références citées)." (rapport explicatif, p. 21)

Liberté de conscience et de croyance

Enfin, l'Etat ne saurait dicter aux femmes musulmanes ce qu'inclut la pratique du culte musulman, et une telle ingérence constituerait une violation de la liberté de conscience et de croyance.

¹⁵ cf. opinion de la cour suprême des Etats-Unis d'Amérique (https://www.supremecourt.gov/opinions/17pdf/16-1435_2co3.pdf) laquelle indique que l'habillement fait partie intégrante de la liberté d'expression (freedom of speech) cf. opinion, p. 7ss, et que sa limitation dans l'espace public est fortement restreinte et ne peut pas dépendre du point de vue ("viewpoint", "In a traditional public forum —parks, streets, sidewalks, and the like—the government may impose reasonable time, place, and manner restrictions on private speech, but restrictions based on content must satisfy strict scrutiny, and those based on viewpoint are prohibited.", opinion p. 7).

Nous appelons le Conseil fédéral à inclure dans les exceptions visées à l'art. 332a al. 2 AP-CP, la liberté de conscience et de croyance, un droit fondamental qui doit être protégé au même titre que la liberté d'expression et la liberté de réunion. Le Conseil fédéral doit également mettre en œuvre l'égalité entre femmes et hommes. Ne pas inclure ces droits, c'est reconnaître implicitement l'existence d'une hiérarchie des droits fondamentaux et rendre légale, une discrimination d'Etat à l'encontre des femmes musulmanes qui n'est fondée sur aucun intérêt public ou privé prépondérant. Enfin, la liberté d'expression des femmes musulmanes doit également être prise en considération.

6.2 CRÉATION D'UNE DISCRIMINATION ENVERS LES FEMMES MUSULMANES ET AUGMENTATION DES VIOLENCES À LEUR ENCONTRE

Comme le rappelle, à juste titre, la Commission fédérale contre le racisme (CFR) dans sa prise de position au sujet de l'interdiction de dissimuler le visage dans l'espace public :

*“Toute position concernant les signes religieux doit s'inscrire dans le respect des droits fondamentaux - et particulièrement la liberté de conscience et de croyance, la liberté d'opinion, le respect de la dignité humaine, l'interdiction de la discrimination. **Le respect de la non-discrimination implique qu'aucune loi, aucun règlement, aucune directive ou recommandation ne vise les signes religieux d'une religion spécifique.** Ce qui s'applique à l'une doit s'appliquer à l'autre. Le respect de la non-discrimination s'oppose aussi aux mesures indirectement discriminatoires. Ne sont pas conformes à l'interdiction des discriminations indirectes des réglementations fondées sur des critères apparemment neutres qui ont pour effet de défavoriser tout particulièrement, et sans justification objective, des personnes en vertu d'un critère prohibé. Selon les circonstances, l'interdiction des discriminations indirectes peut impliquer l'obligation de prendre des aménagements raisonnables pour tenir compte des besoins spécifiques des minorités religieuses et/ou ethniques¹⁶”.*

A ce titre, en dehors des considérations sus développées, nous relevons que la modification constitutionnelle a pour principale vocation d'à nouveau stigmatiser la population musulmane de Suisse, preuve en est, de la communication et de l'imagerie utilisés par le Comité d'Egerkingen pendant leur campagne, l'initiative ayant été appelée “initiative anti-burqa”.

En effet, bien que le texte de l'initiative interdisait de manière générale, la dissimulation du visage dans l'espace public, les affiches utilisées présentaient systématiquement des femmes portant le voile intégral avec un regard menaçant.

La politisation constante de cette minorité en plus de les déshumaniser a paradoxalement eu comme autre effet, de sortir cette frange de la population de notre société¹⁷, les femmes musulmanes n'étant

¹⁶ Prise de position de la Commission fédérale contre le racisme, Les signes religieux dans l'espace public, août 2017, in: https://www.ekr.admin.ch/pdf/2017_CFR_prise_position_signes_religieux_dans_lespace_public.pdf, p. 3.

¹⁷ “Contrairement à l'idée communément admise, l'intégration des musulmans dans les espaces institutionnels et dans les processus délibératifs et politiques, tout comme le fait qu'ils puissent exprimer leur subjectivité et volonté politiques, ne relèvent ni de l'altruisme, ni de la solidarité, ni d'un quelconque effort consenti à leur égard. Il s'agit en fait purement de justice démocratique, entérinée par la

généralement pas reconnues comme sujet politique capable de réflexion et de décision, et les hommes musulmans étant systématiquement dépeints comme des monstres durs et sans empathie.

Le Conseil fédéral ne peut bien sûr pas revenir en arrière sur la campagne raciste et sexiste qui a eu lieu, mais il peut adopter un vocabulaire non discriminatoire. Dans son rapport explicatif, le Conseil fédéral a à plusieurs reprises utilisé le terme “femmes voilées” à la place de par exemple “femmes portant le voile intégral”. Nous déplorons les amalgames entretenus notamment par l’UDC (mais pas que) entre femmes qui portent un voile intégral et criminalité. Nous déplorons également dans un deuxième temps que les femmes qui portent un voile intégral soient confondues avec les femmes qui portent un simple foulard, lequel montre le visage. Ces amalgames ne sont pas que de simples erreurs de vocabulaire, elles ont une réelle portée symbolique et pratique. **Les femmes qui portent un voile intégral peuvent dès à présent être amendées pour le port de ce vêtement. Le fait d’utiliser le terme “femmes voilées” pour parler de personnes criminalisées crée un raccourci dans la tête de bon nombre de personnes en Suisse, et ainsi des personnes se permettent d’user de violence physique ou verbale envers les femmes qui portent un foulard, étant donné qu’elles sont assimilées à des criminelles.**

Dans le Rapport explicatif du Conseil fédéral, nous pouvons citer trois exemples où le Conseil fédéral a utilisé le terme de “femmes voilées” alors qu’il s’exprimait en réalité à propos des femmes qui portent le voile intégral :

- page 10: “Il n’est en revanche pas possible de déduire de l’interdiction un droit individuel à ne jamais être confronté à des femmes voilées”
- page 13: “Une société qui emploie des femmes voilées dans ses espaces de travail non accessibles au public en a tout autant le droit qu’un propriétaire de bien immobilier d’accorder l’utilisation, gratuite ou contre paiement, de ce bien à des fins de logement. Le fait que des personnes étrangères puissent rencontrer ces femmes voilées (par ex. le facteur, des artisans, le livreur de pizza, les employés de Spitex) ne change rien au caractère privé de ces locaux, qui ne sont pas accessibles au public.”
- page 17 : “Le règlement intérieur relève de la communauté religieuse. C’est elle qui décide si des personnes voilées peuvent accéder à ses locaux ou non.” .

Le Conseil fédéral ne peut ignorer la recrudescence des violences à l’égard des musulmans et des musulmanes en Suisse et en Europe, comme documenté dans le rapport “European islamophobia report 2020”¹⁸.

Constitution et par les principes démocratiques. Se montrer hostile à l’égard des musulmans et les percevoir comme des individus inadaptés ou incapables de s’adapter aux principes démocratiques revient indirectement à ne pas les considérer comme des individus égaux du point de vue moral, c’est-à-dire comme des citoyens capables d’autonomie et d’autodétermination et en mesure de formuler leur propre volonté politique. Une telle conception ne remet pas seulement en cause le respect auquel peuvent prétendre ces personnes en tant que sujets moraux, mais elle les prive aussi de la reconnaissance de base en tant que citoyens égaux en droit, que ce soit en les soumettant à des traitements inégaux (par exemple l’interdiction de construire des minarets, qui frappe un groupe religieux) ou à des restrictions symboliques concernant la liberté de vivre conformément à leur conception du bien.” Matteo Gianni, professeur associé au Département de science politique et relations internationales depuis 2011 et membre de l’Institut d’Etudes de la Citoyenneté (InCite) de l’Université de Genève, Politisation de la question musulmane et dilemmes démocratiques, in : TANGRAM 40, <https://www.ekr.admin.ch/publications/f646.html>

¹⁸ <https://islamophobiareport.com/islamophobiareport.pdf>

Dans son sixième rapport sur la Suisse du 10 décembre 2019, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance relève qu'il existe une forte augmentation des discours d'intolérance à l'égard des musulman-e-s dans les médias ces dernières années, liés principalement aux diverses initiatives et projets de loi visant spécifiquement ce groupe¹⁹.

Ces préoccupations sont également partagées par la Commission fédérale contre le racisme (CFR)²⁰ et le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale des Nations-Unies (CERD²¹) qui ont souligné l'importance du discours politique et médiatique s'agissant de la perception de la minorité musulmane par le reste de la population en Suisse.

Sous cet angle encore, nous devons rappeler que l'enquête "vivre ensemble en Suisse" menée par l'OFS a révélé qu'en 2016, 36% de la population indique pouvoir être dérangée par la présence de personnes perçues comme différentes²². L'intensité de ce sentiment varie selon l'origine du dérangement : 6% de la population se déclare dérangée au quotidien par une personne ayant une couleur de peau ou une nationalité différente, 10% par une religion différente et 12% par des langues différentes²³.

Le collectif les Foulards Violets, en tant qu'organisation féministe et antiraciste qui lutte notamment contre l'islamophobie qui touche les femmes musulmane de Suisse, a constaté une augmentation des violences verbales et physiques ainsi que des discriminations à l'encontre des femmes perçues comme musulmanes, pendant la campagne sur l'initiative « anti burqa » et depuis son adoption. Cette organisation, ainsi que la Grève féministe avaient par ailleurs relevé durant toute la campagne le risque réel d'augmentation des violences islamophobes qui constituent un racisme genré, puisqu'il touche à plus de 70% les personnes de confession musulmane de genre féminin.

Nous invitons le Conseil fédéral à utiliser les bons termes et à ne pas utiliser le terme "femmes voilées" s'il s'agit en réalité de femmes qui portent le voile intégral. En effet, le terme "femmes voilées" désigne communément les femmes qui portent un foulard qui laisse apparaître le visage. En Suisse, des centaines de femmes portent un foulard, alors qu'il n'y aurait qu'entre 20 à 30 femmes qui porteraient un voile intégral. Par ailleurs, c'est le voile intégral qui est aujourd'hui interdit et non le foulard. La confusion entre foulard et voile intégral légitime de manière très concrète des usagers à s'en prendre aux femmes qui portent un simple foulard pour "rendre justice".

7. CONCLUSION

¹⁹ 3 RAPPORT DE L'ECRI SUR LA SUISSE, in: <https://rm.coe.int/rapport-de-l-ecri-sur-la-suisse-sixieme-cycle-de-monitoring/16809ce3d7>, p. 17.

²⁰ Patrik Ettinger, La qualité de la couverture médiatique des musulmans de Suisse, Une étude mandatée par la Commission fédérale contre le racisme CFR Berne 2018, in: https://www.ekr.admin.ch/pdf/Studie_Qual_Berichterst_F.pdf, p. 6 ss.

²¹ <https://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27821&LangID=F>

²² <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/population/migration-integration/vivre-ensemble-suisse.assetdetail.3562423.html>

²³ *Ibid.*

Les buts de l'initiative sont flous. On ne comprend pas s'il s'agit d'interdire le voile intégral pour des raisons de sécurité ou si c'est pour le "vivre ensemble". Dans le premier cas, tant le Conseil des droits de l'homme des Nations unies, que la Cour européenne des droits de l'homme ont déjà tranché pour la France en estimant que la France ne connaît pas de risque sécuritaire assez grand pour justifier une interdiction généralisée du voile intégral. Pour le "vivre ensemble", ce bien juridique n'est pas protégé par le code pénal, et pourtant, le Conseil fédéral propose de sanctionner un non respect dans ce code, par une amende, qui peut en théorie s'élever à CHF 10'000.-, et en espérant que les cantons respectent le principe de proportionnalité, mais sans donner aucune recommandation.

Le Conseil fédéral a ainsi pris la décision de s'éloigner du texte de l'initiative pour inclure le respect des droits fondamentaux, ce qui est tout à fait dans ses prérogatives. Notre ordre juridique doit en effet être uniforme et être aussi peu contradictoire que possible, étant précisé que la volonté des initiants n'est pas décisive à cet égard. Nous déplorons cependant que malgré le nombre élevé d'exceptions citées, les seules exclues soient les femmes musulmanes. Cette exclusion débouche sur deux conséquences :

- une hiérarchie des droits fondamentaux : ceux des femmes musulmanes valant moins que ceux des autres habitant.e.s de ce pays;
- une validation légale du racisme, de l'islamophobie, du sexisme par nos instances supérieures, qui se remarque de manière très concrète dans la vie de tous les jours par une augmentation de la violence psychique, verbale et économique sur les femmes perçues comme musulmanes, à savoir notamment les centaines de femmes qui portent un foulard et les quelques dizaines qui portent un voile intégral.

Les droits fondamentaux des femmes musulmanes doivent également être pris en compte dans l'application de l'article 10a Cst, et il est nécessaire que le Conseil fédéral se positionne pour en terminer avec le cycle de violence.

Avec nos meilleures salutations,

Meriam Mastour pour les Foulards Violets (rédactrices de cette prise de position) et les 41 praticien-n-e-s du droit



Les Foulards Violets

et 51 organisations signataires :

Organisations féministes

1. Grève féministe Morges
2. Grève féministe Genève
3. Collectif Faites des vagues
4. Collectif femmes* Valais
5. Grève féministe Neuchâtel
6. Engageons les murs
7. Grève féministe Fribourg
8. Collectif CABBK (Collectif Afroféministe Biel Bienne Afrofeministisches Kollektiv)
9. Collectif afroféministe Amani
10. Collectif Vaudois de la Grève féministe
11. Collectif de la Grève féministe de Biel.Bienne
12. Collectif afro-swiss
13. Collectif de la grève féministe de Renens
14. Collectif féministe Riviera
15. Collectif de la grève féministe de l'UNIL
16. Frauenstreikkollektiv Bern

Organisations valorisant l'égalité dans la société et dans les médias

17. Les indépendantes, reconnaître et valoriser le talent, les compétences, le savoir des femmes et des personnes invisibilisées
18. Décadrée, Institut de recherches et de formations et laboratoire d'idées sur l'égalité dans les médias

Partis politiques

19. Solidarité & Écologie à Yverdon
20. SolidaritéS Lausanne
21. Décroissance-alternatives à Vevey
22. Ensemble à Gauche Vaud
23. Jeunes Vert-e-s Suisse
24. Ensemble à Gauche-Résistons
25. Jeunesse solidaire Genève
26. SolidaritéS
27. Jeunesse socialiste vaudoise

Associations de juristes

28. Les Juristes Démocrates Suisses
29. L'association des juristes progressistes – Genève
30. Association des Juristes et étudiant.e.x.s Progressistes de l'Université de Genève (AJP-UNI)
31. Les Juristes Critiques Fribourg
32. Association des juristes engagées (AJE) (Faculté de droit de l'Université de Lausanne)

Collectifs artistiques

33. Association Urgent paradise (Espace d'art à Lausanne)
34. Radio 40

Organisations de lutte contre les inégalités sociales (antiracisme, LGBTIQ+, vie étudiante, migration, justice climatique, etc.)

35. Stopexclusion (Coordination contre l'exclusion et la xénophobie, Genève)
36. Outrage Collectif
37. CUAE (Conférence Universitaire des Associations d'Etudiant.e.x.s, association faîtière et syndicat des étudiantes de l'Université de Genève)
38. Collectif Kiboko
39. BDS Genève
40. CRAQ (Collectif Radical d'Action Queer)
41. XR-Lausanne
42. Droit de rester Vaud
43. Migrant solidarity network
44. Groupe santé Genève
45. Association Asile LBGTQI+
46. Grève du Climat Genève
47. Espace Autogéré de Lausanne
48. XR-Fribourg

Organisations de communautés religieuses

49. Young swiss muslim network
50. Fondation DIAC (De l'Individuel Au Collectif)
51. Niya

Personne de contact :

Meriam Mastour

foulardsviolet@gmail.com

076/570.97.38

Département fédéral de justice et police,

Madame Karin Keller-Sutter

Par e-mail à :

jonas.amstutz@bj.admin.ch

Genève, le 03.02.2022

Concerne : Mise en œuvre de l'interdiction de se dissimuler le visage (art. 10a Cst.) : modification du code pénal ; procédure de consultation

Madame la Conseillère fédérale Karin Keller-Sutter,

Mesdames et Messieurs,

Nous nous permettons par la présente de vous faire part de notre prise de position quant à l'application de l'article 10a Cst.

1.	Introduction	2
2.	Mise en oeuvre dans l'ordre juridique (CP, LAO, LMSI)	3
3.	Montant de l'amende	5
4.	Buts de l'interdiction de l'art. 10a Cst	5
5.	Droit comparé : le cas de la France	7
6.	Exceptions à l'interdiction de se dissimuler le visage: critiques	8
	6.1 Les droits fondamentaux des femmes musulmanes méritent aussi d'être protégés : non à une hiérarchisation des destinataires des droits constitutionnels	8
	6.2 Création d'une discrimination envers les femmes musulmanes et augmentation des violences à leur encontre	11
7.	Conclusion	14

1. INTRODUCTION

La présente prise de position se situe dans le contexte de la procédure de consultation nationale initiée par le Conseil fédéral visant la mise en œuvre de l'art. 10a de la Constitution fédérale portant sur l'interdiction de se dissimuler le visage.

Pour rappel, la campagne sur l'interdiction de se dissimuler le visage, portée par l'extrême droite conservatrice, s'est essentiellement focalisée sur les femmes suisses de confession musulmane portant le voile intégral (« burqa »). La disposition constitutionnelle vise pourtant tout autant les personnes qui se dissimulent le visage dans le but de porter atteinte à la sécurité et l'ordre public.

Cette campagne a été dénoncée par de nombreuses organisations de la société civile, juristes, politicien-n-e-s comme étant stigmatisante, sexiste, islamophobe et dénigrante à l'égard des femmes musulmanes. Ces mêmes organisations avaient alerté l'opinion publique à plusieurs reprises sur les risques de recrudescence des violences verbales, physiques ou psychiques à l'encontre des femmes ayant fait le

choix de porter le voile intégral en accord avec leurs convictions religieuses mais plus largement envers toutes les personnes perçues comme musulmanes. En vain. Les témoignages émanant du terrain, de femmes portant le foulard et vivant en Suisse, confirment ces craintes qui se sont malheureusement concrétisées.

Amnesty International précise que l'article 10a de la Constitution fédérale viole plusieurs normes internationales en matière de droits humains qui sont obligatoires pour la Suisse. Amnesty International reste clairement convaincue que cet article ne peut pas être interprété de manière conforme aux droits humains ou être reformulé en une loi conforme aux droits humains.

Néanmoins, en raison de l'initiative acceptée le 7 mars 2021, le Conseil fédéral a maintenant le difficile mandat législatif de formuler une loi.

En principe, ce sont les cantons, et non la Confédération, qui sont compétents pour légiférer sur l'interdiction de se dissimuler le visage. Mais comme les cantons souhaitaient une solution nationale, l'Office fédéral de la justice s'est chargé de cette affaire.

Cependant, le Conseil fédéral a pris la décision salubre de s'écarter en partie de la volonté des initiateurs pour inclure la protection de certains droits fondamentaux dans les exceptions devant être prévues par la loi d'application. Nous souhaitons cependant mettre en exergue les oubliées de cet écart: les femmes musulmanes qui portent le voile intégral, et avec elles toutes les personnes perçues comme musulmanes (en première ligne les femmes qui portent le foulard), mais également toute une panoplie de personnes racisées.

2. MISE EN OEUVRE DANS L'ORDRE JURIDIQUE (CP, LAO, LMSI)

Le Conseil fédéral relève plusieurs difficultés à une mise en oeuvre dans le code pénal :

- **Il est compliqué de déterminer quel est le bien juridique protégé.** Concernant les hooligans il s'agirait de l'"ordre public", bien qu'il ne s'agit pas d'un bien protégé dans le code pénal, et concernant les femmes musulmanes qui portent le voile intégral, le bien juridique protégé serait le "vivre ensemble", alors même qu'il ne s'agit pas non plus d'un bien juridique protégé par le code pénal. Le conseil fédéral n'a eu d'autre solution que de placer la disposition d'application dans le titre 20, à savoir "Contraventions à des dispositions du droit fédéral".
- **La difficulté de définir l'acte punissable, vu le nombre élevé d'exceptions, fonctionnement qui n'existe pas dans le code pénal.** A part éventuellement pour l'interruption de grossesse (art. 118 ss CP), mais dont les exceptions sont en comparaison faciles à définir.
- **Le Conseil fédéral renonce à ajouter une interdiction de se dissimuler le visage inscrite dans le code pénal à la procédure d'amendes d'ordres, et ainsi d'étendre la LAO.** Ce, afin de ne pas ouvrir la porte des amendes d'ordres à des infractions comme les voies de fait, les dommages à la propriété ou des actes répréhensibles d'ordre sexuel.

Le Conseil fédéral exclut la mise en oeuvre dans la LMSI (Loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure), qui est un texte de droit policier. La Confédération n'a que très peu de compétences en matière policière (art. 52 al. 2 Cst). Concernant les dispositions sur le hooliganisme,

elles se situent principalement dans des concordats et ne relèvent donc pas d'une compétence de la Confédération, condition nécessaire à l'inscription dans la LMSI. En effet, selon les cantons, il n'existait pas de base constitutionnelle suffisante à une compétence législative de la Confédération en la matière. Ensuite, **selon le Conseil fédéral, l'initiative de dissimulation de visage vise principalement les femmes musulmanes qui portent le voile intégral, et non les hooligans :**

“Vient s’y ajouter que l’initiative populaire vise en premier lieu la dissimulation du visage dans la vie quotidienne et ses conséquences, notamment pour les femmes : « Les gens libres montrent leur visage » ou « Burka und Niqab sind keine 'normalen' Kleidungsstücke » déclarent les auteurs de l’initiative. L’objectif de la nouvelle disposition va donc bien au-delà de la garantie de la sécurité et de l’ordre et concerne avant tout la protection du « vivre ensemble » (voir ch. 3.1). Il sort donc nettement du champ d’application de la LMSI, qui a pour but d’écartier précocement les menaces pour la sûreté intérieure (art. 2, al. 1, LMSI).”¹

Le Conseil fédéral part donc sur une mise en œuvre dans le code pénal. Il souligne également que comme l'interdiction de la contrainte est déjà prévue dans le code pénal, il fait également sens d'y mettre en œuvre le reste de l'initiative, soit l'art. 10a al. 1 Cst. En outre, le Conseil fédéral remarque qu'en application de l'article 181 CP (contrainte), celui qui contraint quelqu'un à se voiler le visage est déjà punissable aujourd'hui. C'est pourquoi il n'est pas nécessaire de créer une nouvelle norme réprimant spécifiquement la contrainte à se dissimuler le visage en raison de son sexe. L'alinéa 2 du nouvel article 10a Cst. est déjà mis en œuvre dans le CP.

Commentaires et critiques :

Le Conseil fédéral admet que la question du hooliganisme est déjà traitée dans les concordats. Il admet encore que la contrainte (le fait de contraindre une femme à porter le voile intégral) est déjà mise en œuvre dans le code pénal. Il admet encore que le bien juridique protégé n'est pas la sécurité mais qu'il s'agirait de l' "ordre public" et du "vivre ensemble". Il admet finalement que la priorité de l'initiative était plutôt de viser les femmes musulmanes qui portent le voile intégral, pour des questions de "vivre ensemble" que des questions de sécurité.

Nous souhaitons ici souligner le **non-sens d'introduire une norme de "vivre ensemble" dans le code pénal**. Nous déplorons également la volonté de **sanctionner de potentielles victimes de contrainte par une amende**. Le code pénal se doit d'être cohérent, il ne fait aucun sens de sanctionner d'une part la personne qui contraint une autre à porter un vêtement, et en parallèle de sanctionner la "victime" réelle ou supposée, soit la personne qui serait contrainte à porter un tel vêtement.

Nous soulignons en dernier lieu **l'absurdité de punir le simple port d'un vêtement par une amende pouvant aller jusqu'à CHF 10'000.-** (art. 106 al. 1 CP), **d'autant plus que, comme l'a rappelé le Conseil fédéral à plusieurs reprises, il ne s'agit pas d'une question de sécurité mais d'une question de "vivre ensemble"**. En outre, le Conseil fédéral remarque qu'en application de l'article 181 CP (contrainte), celui qui contraint quelqu'un à se voiler le visage est déjà punissable aujourd'hui. C'est pourquoi il n'est pas nécessaire de créer une nouvelle norme réprimant spécifiquement la contrainte à se dissimuler le visage en raison de son sexe. L'alinéa 2 du nouvel article 10a Cst. est déjà mis en œuvre dans le CP.

¹ Mise en œuvre de l'interdiction de se dissimuler le visage (art. 10a Cst.) : modification du code pénal Rapport explicatif relatif à l'ouverture de la procédure de consultation, p. 6

L'introduction de cette disposition dans la LAO aurait permis de mettre en place une simple amende d'ordre et ainsi, pour le juge, de ne pas avoir à statuer sur une éventuelle peine privative de liberté de substitution. Le Conseil fédéral a choisi de ne pas ajouter l'interdiction de se dissimuler le visage à la LAO afin de ne pas ouvrir la porte des amendes d'ordres à des infractions comme les voies de fait, les dommages à la propriété ou des actes répréhensibles d'ordre sexuel, ce qui est tout à fait compréhensible. Pour autant, comme dit précédemment, une infraction comme le fait de se couvrir le visage, en tant qu'elle relève du "vivre ensemble", ne doit pas se transformer en cas de non paiement de l'amende, en peine privative de liberté.

Nous recommandons ainsi au Conseil fédéral de prévoir une loi autonome, afin de sortir de la systématique du code pénal et de pouvoir ainsi prévoir une simple amende d'ordre. Il paraît en effet totalement disproportionné d'effectuer une peine de prison pour le non-respect d'une prescription de "vivre ensemble".

3. MONTANT DE L'AMENDE

L'amende peut s'élever à un maximum de CHF 10'000.- (art. 106 al. 1 CP). Le Conseil fédéral mentionne à ce propos la Cour européenne des droits de l'homme : *"Pour la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), la clémence des sanctions prévues a été un critère décisif dans sa conclusion sur la légalité des interdictions de se dissimuler le visage en France et en Belgique."* Cependant, en France, l'amende pour dissimulation du visage dans un lieu public (hors manifestations) était de maximum 150 euros. Le Conseil fédéral se borne à mentionner l'importance du respect du principe de proportionnalité dans le montant de l'amende, mais ne donne aucune recommandation. Nous craignons dès lors une application excessivement sévère par certains juges.

Nous recommandons au Conseil fédéral d'inciter à une amende la plus basse possible. Une amende symbolique de 1 CHF serait idéale mais il semble qu'un montant de CHF 10.- paraisse davantage en adéquation avec la jurisprudence du Tribunal fédéral².

4. BUTS DE L'INTERDICTION DE L'ART. 10A CST

Le Conseil fédéral, dans son rapport explicatif met en exergue deux buts : d'une part, permettre aux individus de se rencontrer à visage découvert dans l'espace public ; d'autre part, servir la protection de l'ordre public en interdisant de se dissimuler le visage pour commettre des infractions de manière anonyme ou de se soustraire à des poursuites pénales.

² CR CP I-JEANNERET, art. 106, N 2.

Concernant le deuxième but, nous rappelons qu’une interdiction générale pour question sécuritaire ne peut se justifier. En effet, **le Comité des droits de l’homme des Nations unies, dans sa constatation publique du 23 octobre 2018³, reconnaît que les États puissent exiger des individus, et ce, pour des raisons de sécurité publique, qu’ils découvrent leur visage dans des circonstances spécifiques. En revanche, une interdiction généralisée est une mesure trop radicale.**

Le premier but, soit “permettre aux individus de se rencontrer à visage découvert dans l’espace public” est quant à lui totalement fallacieux et les initiant-e-s et soutiens de cette initiative ne s’en sont absolument pas cachés. **L’objectif clair de l’initiative est en réalité de créer de la distance avec la population musulmane de ce pays, notamment en effaçant l’agentivité des femmes musulmanes, et en faisant un lien direct et clair, sans aucune nuance entre musulman-e-s et terroristes, soit un objectif raciste, islamophobe, sexiste, xénophobe.**

Les **débats** constituent l’une des sources qui permettent de connaître la volonté des initiants d’une initiative. A titre d’exemples :

Dans le JOURNAL DE VOTATION du comité « Oui à l’interdiction de se dissimuler le visage »⁴, nous pouvons lire : “L’affirmation rassurante selon laquelle, dans ce pays, l’on ne rencontre (pour l’instant) que rarement des personnes portant le voile intégral ne doit pas faire oublier que celui-ci est aussi un moyen de cacher et de masquer des intentions terroristes. Voilà pourquoi, dans une logique de prévention d’attentats terroristes, il est temps d’interdire le port du voile intégral dans l’espace public.”⁵. Ou encore “L’initiative populaire « Oui à l’interdiction de se dissimuler le visage » [...] veut interdire la dissimulation du visage dans l’espace public lorsque celle-ci est motivée par des croyances islamiques radicales ou par des buts criminels.”⁶

Ou encore sur le site de l’UDC : “L’initiative va également renforcer notre sécurité. En interdisant le port du voile, la police sera en effet en mesure de reconnaître le visage des manifestants violents, des hooligans et des anarchistes – en visionnant par exemple des images de vidéosurveillance – lors d’événements et de manifestations sportives.”⁷.

Il est donc faux, mensonger et faire preuve d’angélisme que d’estimer que les objectifs de l’initiative n’étaient que sécuritaires concernant les hooligans et de “vivre ensemble” concernant les femmes

³ France : l’interdiction du niqab viole la liberté de religion de deux musulmanes, Comité des droits de l’homme, 23 octobre 2018. Disponible sur : <https://news.un.org/fr/story/2018/10/1027302>

⁴ https://interdiction-dissimuler-visage.ch/wp-content/uploads/sites/10/2020/12/Abstimmungszeitung_Ja-Verhuellungsverbot_FR_WEB.pdf, page 1.

⁵ https://interdiction-dissimuler-visage.ch/wp-content/uploads/sites/10/2020/12/Abstimmungszeitung_Ja-Verhuellungsverbot_FR_WEB.pdf, page 2

⁶ https://interdiction-dissimuler-visage.ch/wp-content/uploads/sites/10/2020/12/Abstimmungszeitung_Ja-Verhuellungsverbot_FR_WEB.pdf, page 4

⁷ **Interdiction de la burqa, pour sauver l’émancipation de la femme en Islam**, 18. février 2021, Piero Marchesi, conseiller national, Monteggio (TI), <https://www.udc.ch/parti/publikationen/journal-du-parti/2021-2/franc-parler-fevrier-2021/interdiction-de-la-burqa-pour-sauver-lemancipation-de-la-femme-en-islam/>

musulmanes. L'objectif était bien sécuritaire concernant les femmes musulmanes et les musulmans dans leur ensemble, en partant de préjugés racistes, paternalistes et sexistes. Bien que le Conseil fédéral ne puisse revenir sur cela, il est nécessaire pour ce dernier de faire preuve d'honnêteté en présentant les buts tels qu'ils le sont très clairement définis.

Les objectifs de l'initiative étant manifestement flous et pas clairs, nous recommandons au Conseil fédéral d'opter pour le but le moins nuisible aux droits fondamentaux, et d'ainsi définir comme objectif de l'interdiction uniquement le critère sécuritaire, étant précisé que le Comité des droits de l'homme des Nations unies a exclu que l'objectif sécuritaire puisse s'appliquer aux femmes musulmanes qui portent le voile intégral. Ainsi, le Conseil fédéral pourra ajouter à ses exceptions les droits fondamentaux qui concernent cette partie de la population.

5. DROIT COMPARÉ : LE CAS DE LA FRANCE

Le Conseil fédéral, dans le chapitre 3.1.1 de son rapport explicatif, a omis de mentionner la prise de position du Conseil des droits de l'homme des Nations unies.

En 2010, la France a adopté une loi interdisant le port d'une tenue destinée à dissimuler le visage dans l'espace public⁸. Cette loi poursuivait entre autres objectifs de répondre à des questions de sécurité publique⁹. Dans son arrêt du 1er juillet 2014¹⁰, la Cour européenne des droits de l'Homme (ci-après : CourEDH) a estimé qu'un tel motif de sécurité publique ne saurait justifier une interdiction générale. En effet, la nécessité d'identifier des individus en tout temps et en tout endroit pour prévenir les atteintes à la sécurité n'est proportionnée que dans un contexte révélant une menace générale contre la sécurité publique, ce qui n'est pas le cas en France. **Rejoignant la CourEDH sur ce point, le Comité des droits de l'homme des Nations unies, dans sa constatation publique du 23 octobre 2018¹¹, reconnaît que les États puissent exiger des individus, et ce, pour des raisons de sécurité publique, qu'ils découvrent leur visage dans des circonstances spécifiques. En revanche, une interdiction généralisée est une mesure trop radicale.**

Nous invitons le Conseil fédéral à ne pas sous-estimer la prise de position internationale tant de la Cour européenne des droits de l'homme que du Conseil des droits de l'homme des

⁸ Loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2011 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public.

⁹ Message du Conseil fédéral 19.023 du 15 mars 2019, p. 2905.

¹⁰ S.A.S. c. France, arrêt CourEDH, req. N° 43835/11, § 139, 1er juillet 2014.

¹¹ France : l'interdiction du niqab viole la liberté de religion de deux musulmanes, Comité des droits de l'homme, 23 octobre 2018. Disponible sur : <https://news.un.org/fr/story/2018/10/1027302>

Nations unies au sujet de la dissimulation du visage : une interdiction généralisée pour des raisons sécuritaires n'étaient pas justifiées pour la France à l'époque. Rien n'indique que ça soit le cas pour la Suisse aujourd'hui.

6. EXCEPTIONS À L'INTERDICTION DE SE DISSIMULER LE VISAGE: CRITIQUES

6.1 LES DROITS FONDAMENTAUX DES FEMMES MUSULMANES MÉRITENT AUSSI D'ÊTRE PROTÉGÉS : NON À UNE HIÉRARCHISATION DES DESTINATAIRES DES DROITS CONSTITUTIONNELS

Selon l'article 36 Cst, toute restriction d'un droit fondamental doit être encrée dans une base légale, justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui, et proportionnée au but visé.

Une interdiction généralisée de se dissimuler le visage constitue pour les femmes musulmanes une atteinte à leurs droits fondamentaux de conscience et de croyance, de liberté personnelle, de réunion, d'expression, et est contraire à l'égalité entre femmes et hommes.

Le conseil fédéral a exprimé dans son rapport le fait que l'interdiction pour les femmes musulmanes de porter un voile intégral ne ressortait pas d'une question de sécurité mais d'une question de vivre ensemble. **La condition d'un ancrage dans une base légale serait bien remplie, mais pas la condition d'un intérêt public prépondérant.** En effet, le nombre de personnes concernées par l'interdiction est minime (au vu des exceptions proposées par le Conseil fédéral, il ne resterait, hormis les hooligans, que les quelques 30 femmes musulmanes qui portent le voile intégral) et d'autre part, ces personnes ne représentent **pas de risque majeur pour l'ordre public.** Par ailleurs, selon humanrights.ch¹², *“L'argument de la protection d'un droit fondamental d'autrui, ce que la France avait défendu avec succès devant la Cour européenne des droits de l'homme sous couvert du «vivre ensemble», n'est pas non plus recevable. Sa portée juridique ne saurait convaincre et est au contraire considérée comme dangereux du point de vue des droits humains.”*. Enfin, **même s'il s'agissait pour les femmes musulmanes qui portent le voile intégral d'une question de sécurité, une interdiction générale ne peut s'appliquer, conformément aux décisions du Comité des droits de l'homme des Nations unies.**¹³. Pour finir, il n'existe par ailleurs pas de droit personnel à pouvoir voir le visage d'autrui.

L'article 10a al. 3 de la Constitution fédérale prévoit plusieurs exceptions à l'interdiction de se dissimuler le visage, notamment pour des raisons de santé ou de sécurité, pour des raisons climatiques ou des coutumes locales. **De manière salubre, le Conseil fédéral a pris la décision de s'écarter de**

¹² <https://www.humanrights.ch/fr/pfi/initiatives-parlement/dissimulation-visage/argumentaire/>

¹³ <https://www.ohchr.org/fr/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23750&LangID=F>.

cette liste afin d'inclure le respect des droits fondamentaux. Nous déplorons le fait que la liberté de conscience, de croyance, de réunion, et d'expression, l'égalité entre femmes et hommes ainsi que la liberté personnelle n'aient pas été prises en compte, et que les femmes musulmanes n'aient ainsi pas été prises en considération. Par ces exceptions, le Conseil fédéral démontre son désir de respecter les droits fondamentaux des usagers des espaces publics suisses. Mais on ne peut que constater le fait que les femmes musulmanes n'ont pas été prises en compte.

En pages 16-17 du rapport, nous pouvons lire que : *“Les raisons pouvant justifier une exception sont citées de manière exhaustive dans la Constitution (« ne peuvent être justifiées que »). La disposition constitutionnelle s'inscrit toutefois dans la structure de la Constitution en vigueur. Elle doit être interprétée dans le cadre du pluralisme méthodologique d'usage et ne se place pas au-dessus des autres normes constitutionnelles. Il faut en outre interpréter la Constitution en considérant son unité (interprétation harmonisante) : « Dabei gilt in der harmonisierenden Auslegung der Verfassung der Grundsatz der Gleichwertigkeit der Verfassungsnormen, wobei dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz besondere Bedeutung zukommt ».* **Le législateur doit penser, dans la mise en œuvre d'une norme constitutionnelle, à tous les sujets constitutionnels touchés par la chose afin d'assurer que l'ordre juridique reste aussi peu contradictoire que possible. Il faut en tenir compte en déterminant les situations dans lesquelles il n'est pas punissable de se dissimuler le visage. La volonté des auteurs de l'initiative qui est à l'origine d'une nouvelle norme constitutionnelle n'est pas décisive. Elle peut néanmoins être prise en considération, par exemple dans le cadre de l'interprétation historique.”**

Nous recommandons au Conseil fédéral d'œuvrer pour un ordre juridique non contradictoire, en incluant à cette fin tous les sujets constitutionnels touchés par l'interdiction de se dissimuler le visage, et d'inclure à la liste des exceptions de l'art. 332a CP la liberté de conscience et de croyance, d'expression, l'égalité entre femmes et hommes ainsi que la liberté personnelle.

Aucune exception de sécurité

A cet égard, **le Comité des droits de l'Homme des Nations-Unies a dû par le passé se prononcer sur la conformité d'une loi similaire au regard des articles 18 (liberté de conscience) et 26 (interdiction des discriminations) du Pacte ONU II qui lie également la Suisse.** Le Comité a admis que la France avait violé les droits humains de deux femmes pour les avoir verbalisées parce qu'elles portaient le voile intégral (niqab) suite à l'adoption en 2010 de la Loi no 2010-1192 interdisant la dissimulation du visage dans le domaine public¹⁴.

En effet, il a reconnu s'agissant de l'interdiction de dissimuler son visage dans le domaine public qu'il est nécessaire pour les Etats dans certains contextes, de pouvoir requérir que les individus montrent leur visage, ce qui pourrait notamment entraîner des obligations ponctuelles de découvrir leur visage dans des circonstances concrètes de risque à la sécurité ou à l'ordre publics ou à des fins d'identification.

¹⁴ Cf. affaires Sonia Raker c.France CCPR/C/123/D/2747/2016 et Miriana Hebbadj c.France n°CCPR/C/123/D/2747/2016.

Cette autorité a considéré à juste titre qu'une interdiction générale du port de certaines tenues couvrant le visage dans l'espace public ne se justifiait pas dans le cas de la France vu que celle-ci n'avait pas démontré comment le port du voile intégral représenterait en soi une menace à la sécurité ou à l'ordre publics justifiant une interdiction absolue.

Il n'a jusqu'à maintenant pas été démontré, en Suisse, comment le port du voile intégral (et donc les femmes musulmanes) représenterait une telle menace. Selon l'université de Lucerne, il n'y aurait en Suisse que 20 à 30 femmes qui porteraient le voile intégral. Il s'agit donc d'un phénomène extrêmement minime.

Par ailleurs, la sociologue Agnès de Feo qui a suivi plus de 200 femmes portant le voile intégral en France sur 10 ans, relève que contrairement à ce que pensent beaucoup de personnes, celles qui portent le voile intégral ne sont pas – ou très rarement – des femmes soumises mais plutôt des femmes insoumises. Elle souligne à cet égard que quasiment toutes les femmes qui portent le niqab et qu'elle a interrogées sont nées en France. C'est important de le rappeler. Elles ont été scolarisées dans des écoles publiques, parfois dans des établissements catholiques, mais pas du tout dans des écoles confessionnelles musulmanes. Elles traduisent, dans le port du niqab, une forme de malaise par rapport à la place de la femme dans la société française.

Mise à l'écart et marginalisation des femmes musulmanes

Pour le reste, comme le rappelle Amnesty international, l'interdiction du voile intégral a pour effet de **marginaliser les femmes qui ont choisi de porter ces vêtements en les excluant à la fois, de la voie publique et de notre société.**

En effet, certaines personnes se sentent plus à l'aise de participer à la vie publique en étant couvertes, en raison de leur pudeur ou de leurs croyances. C'est ainsi qu'elles peuvent se présenter dans les hôpitaux, dans les administrations, dans les écoles des enfants, etc. Les femmes qui portent le voile intégral en seraient empêchées. D'autant plus, que comme l'a souligné le Conseil fédéral, il s'agirait de "vivre ensemble" et non de sécurité.

Concernant la liberté de réunion, ce droit n'est pas garanti si certaines personnes ne peuvent pas l'exercer en raison de leur tenue vestimentaire.

Egalité entre femmes et hommes

Concernant l'égalité entre femmes et hommes, il est important de noter qu'il n'existe absolument aucune prescription vestimentaire qui vise les hommes.

Liberté d'expression

A la page 23 du rapport explicatif, le Conseil fédéral énonce le fait que "les exceptions prévues à l'art. 332a, al. 2, let. g, AP-CP visent à garantir que l'intérêt général à une interdiction de se dissimuler le visage dans l'espace public ne fasse pas obstacle à l'exercice des droits fondamentaux à la liberté d'expression et à la liberté de réunion ou le restreigne de manière disproportionnée. Les exceptions englobent deux cas de figure lors d'apparitions dans l'espace public, seul ou en groupe :

- Là où l'interdiction de se dissimuler le visage pourrait entraîner l'impossibilité d'exercer les droits fondamentaux à la liberté d'expression et à la liberté de réunion dans la pratique, il faut autoriser la

dissimulation du visage. [...] L'exception ne protège d'emblée que les activités qui ne troublent pas l'ordre et la sécurité publics. Aucune protection n'est assurée aux personnes ou groupes de personnes dont le comportement ou les annonces préalables indiquent qu'elles ont l'intention de commettre des atteintes au droit sous couvert de l'anonymat."

La liberté d'expression des femmes musulmanes qui choisissent de porter le voile intégral n'est pourtant pas garantie. Le port du voile intégral, tout comme toute autre forme d'habillement, est une des composantes de la liberté d'expression¹⁵. **L'article 10 CEDH protège aussi la forme dans laquelle une opinion est exprimée. Le droit à exprimer librement son opinion englobe donc le droit à exprimer des idées par son habillement ou par son comportement** (Gough c. Royaume-Uni du 28 octobre 2014, n° 49327/11, § 149, et les références citées)." (rapport explicatif, p. 21)

Liberté de conscience et de croyance

Enfin, l'Etat ne saurait dicter aux femmes musulmanes ce qu'inclut la pratique du culte musulman, et une telle ingérence constituerait une violation de la liberté de conscience et de croyance.

Nous appelons le Conseil fédéral à inclure dans les exceptions visées à l'art. 332a al. 2 AP-CP, la liberté de conscience et de croyance, un droit fondamental qui doit être protégé au même titre que la liberté d'expression et la liberté de réunion. Le Conseil fédéral doit également mettre en œuvre l'égalité entre femmes et hommes. Ne pas inclure ces droits, c'est reconnaître implicitement l'existence d'une hiérarchie des droits fondamentaux et rendre légale, une discrimination d'Etat à l'encontre des femmes musulmanes qui n'est fondée sur aucun intérêt public ou privé prépondérant. Enfin, la liberté d'expression des femmes musulmanes doit également être prise en considération.

6.2 CRÉATION D'UNE DISCRIMINATION ENVERS LES FEMMES MUSULMANES ET AUGMENTATION DES VIOLENCES À LEUR ENCONTRE

Comme le rappelle, à juste titre, la Commission fédérale contre le racisme (CFR) dans sa prise de position au sujet de l'interdiction de dissimuler le visage dans l'espace public :

*"Toute position concernant les signes religieux doit s'inscrire dans le respect des droits fondamentaux - et particulièrement la liberté de conscience et de croyance, la liberté d'opinion, le respect de la dignité humaine, l'interdiction de la discrimination. **Le respect de la non-discrimination implique qu'aucune loi, aucun règlement, aucune directive ou recommandation ne vise les signes religieux d'une religion spécifique.** Ce qui s'applique à l'une doit s'appliquer à l'autre. Le respect de la non-discrimination s'oppose aussi aux mesures indirectement discriminatoires. Ne sont pas conformes à l'interdiction des discriminations indirectes des réglementations fondées sur des critères apparemment neutres qui ont*

¹⁵ cf. opinion de la cour suprême des Etats-Unis d'Amérique (https://www.supremecourt.gov/opinions/17pdf/16-1435_2co3.pdf) laquelle indique que l'habillement fait partie intégrante de la liberté d'expression (freedom of speech) cf. opinion, p. 7ss, et que sa limitation dans l'espace public est fortement restreinte et ne peut pas dépendre du point de vue ("viewpoint", "In a traditional public forum —parks, streets, sidewalks, and the like—the government may impose reasonable time, place, and manner restrictions on private speech, but restrictions based on content must satisfy strict scrutiny, and those based on viewpoint are prohibited.", opinion p. 7).

pour effet de défavoriser tout particulièrement, et sans justification objective, des personnes en vertu d'un critère prohibé. Selon les circonstances, l'interdiction des discriminations indirectes peut impliquer l'obligation de prendre des aménagements raisonnables pour tenir compte des besoins spécifiques des minorités religieuses et/ou ethniques¹⁶”.

A ce titre, en dehors des considérations sus développées, nous relevons que la modification constitutionnelle a pour principale vocation d'à nouveau stigmatiser la population musulmane de Suisse, preuve en est, de la communication et de l'imagerie utilisés par le Comité d'Egerkingen pendant leur campagne, l'initiative ayant été appelée “initiative anti-burqa”.

En effet, bien que le texte de l'initiative interdisait de manière générale, la dissimulation du visage dans l'espace public, les affiches utilisées présentaient systématiquement des femmes portant le voile intégral avec un regard menaçant.

La politisation constante de cette minorité en plus de les déshumaniser a paradoxalement eu comme autre effet, de sortir cette frange de la population de notre société¹⁷, les femmes musulmanes n'étant généralement pas reconnues comme sujet politique capable de réflexion et de décision, et les hommes musulmans étant systématiquement dépeints comme des monstres durs et sans empathie.

Le Conseil fédéral ne peut bien sûr pas revenir en arrière sur la campagne raciste et sexiste qui a eu lieu, mais il peut adopter un vocabulaire non discriminatoire. Dans son rapport explicatif, le Conseil fédéral a à plusieurs reprises utilisé le terme “femmes voilées” à la place de par exemple “femmes portant le voile intégral”. Nous déplorons les amalgames entretenus notamment par l'UDC (mais pas que) entre femmes qui portent un voile intégral et criminalité. Nous déplorons également dans un deuxième temps que les femmes qui portent un voile intégral soient confondues avec les femmes qui portent un simple foulard, lequel montre le visage. Ces amalgames ne sont pas que de simples erreurs de vocabulaire, elles ont une réelle portée symbolique et pratique. **Les femmes qui portent un voile intégral peuvent dès à présent être amendées pour le port de ce vêtement. Le fait d'utiliser le terme “femmes voilées” pour parler de personnes criminalisées crée un raccourci dans la tête de bon nombre de personnes en Suisse, et ainsi des personnes se permettent d'user de violence**

¹⁶ Prise de position de la Commission fédérale contre le racisme, Les signes religieux dans l'espace public, août 2017, in: https://www.ekr.admin.ch/pdf/2017_CFR_prise_position_signes_religieux_dans_lespace_public.pdf, p. 3.

¹⁷ “Contrairement à l'idée communément admise, l'intégration des musulmans dans les espaces institutionnels et dans les processus délibératifs et politiques, tout comme le fait qu'ils puissent exprimer leur subjectivité et volonté politiques, ne relèvent ni de l'altruisme, ni de la solidarité, ni d'un quelconque effort consenti à leur égard. Il s'agit en fait purement de justice démocratique, entérinée par la Constitution et par les principes démocratiques. Se montrer hostile à l'égard des musulmans et les percevoir comme des individus inadaptés ou incapables de s'adapter aux principes démocratiques revient indirectement à ne pas les considérer comme des individus égaux du point de vue moral, c'est-à-dire comme des citoyens capables d'autonomie et d'autodétermination et en mesure de formuler leur propre volonté politique. Une telle conception ne remet pas seulement en cause le respect auquel peuvent prétendre ces personnes en tant que sujets moraux, mais elle les prive aussi de la reconnaissance de base en tant que citoyens égaux en droit, que ce soit en les soumettant à des traitements inégaux (par exemple l'interdiction de construire des minarets, qui frappe un groupe religieux) ou à des restrictions symboliques concernant la liberté de vivre conformément à leur conception du bien.” Matteo Gianni, professeur associé au Département de science politique et relations internationales depuis 2011 et membre de l'Institut d'Etudes de la Citoyenneté (InCite) de l'Université de Genève, Politisation de la question musulmane et dilemmes démocratiques, in : TANGRAM 40, <https://www.ekr.admin.ch/publications/f646.html>

physique ou verbale envers les femmes qui portent un foulard, étant donné qu'elles sont assimilées à des criminelles.

Dans le Rapport explicatif du Conseil fédéral, nous pouvons citer trois exemples où le Conseil fédéral a utilisé le terme de “femmes voilées” alors qu’il s’exprimait en réalité à propos des femmes qui portent le voile intégral :

- page 10: “Il n’est en revanche pas possible de déduire de l’interdiction un droit individuel à ne jamais être confronté à des femmes voilées”
- page 13: “Une société qui emploie des femmes voilées dans ses espaces de travail non accessibles au public en a tout autant le droit qu’un propriétaire de bien immobilier d’accorder l’utilisation, gratuite ou contre paiement, de ce bien à des fins de logement. Le fait que des personnes étrangères puissent rencontrer ces femmes voilées (par ex. le facteur, des artisans, le livreur de pizza, les employés de Spitex) ne change rien au caractère privé de ces locaux, qui ne sont pas accessibles au public.”
- page 17 : “Le règlement intérieur relève de la communauté religieuse. C’est elle qui décide si des personnes voilées peuvent accéder à ses locaux ou non.” .

Le Conseil fédéral ne peut ignorer la recrudescence des violences à l’égard des musulmans et des musulmanes en Suisse et en Europe, comme documenté dans le rapport “European islamophobia report 2020”¹⁸.

Dans son sixième rapport sur la Suisse du 10 décembre 2019, la Commission européenne contre le racisme et l’intolérance relève qu’il existe **une forte augmentation des discours d’intolérance à l’égard des musulman-e-s dans les médias ces dernières années, liés principalement aux diverses initiatives et projets de loi visant spécifiquement ce groupe**¹⁹.

Ces préoccupations sont également partagées par la **Commission fédérale contre le racisme (CFR)**²⁰ et le **Comité pour l’élimination de la discrimination raciale des Nations-Unies (CERD)**²¹ qui ont souligné l’importance du discours politique et médiatique s’agissant de la perception de la minorité musulmane par le reste de la population en Suisse.

Sous cet angle encore, nous devons rappeler que l’enquête “vivre ensemble en Suisse” menée par l’OFS a révélé qu’en 2016, 36% de la population indique pouvoir être dérangée par la présence de personnes perçues comme différentes²². L’intensité de ce sentiment varie selon l’origine du dérangement : 6% de

¹⁸ <https://islamophobiareport.com/islamophobiareport.pdf>

¹⁹ 3 RAPPORT DE L’ECRI SUR LA SUISSE, in: <https://rm.coe.int/rapport-de-l-ecri-sur-la-suisse-sixieme-cycle-de-monitoring/16809ce3d7> , p. 17.

²⁰ Patrik Ettinger, La qualité de la couverture médiatique des musulmans de Suisse, Une étude mandatée par la Commission fédérale contre le racisme CFR Berne 2018, in: https://www.ekr.admin.ch/pdf/Studie_Qual_Berichterst_F.pdf, p. 6 ss.

²¹ <https://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27821&LangID=F>

²² <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/population/migration-integration/vivre-ensemble-suisse.assetdetail.3562423.html>

la population se déclare dérangée au quotidien par une personne ayant une couleur de peau ou une nationalité différente, 10% par une religion différente et 12% par des langues différentes²³.

Le collectif les Foulards Violets, en tant qu'organisation féministe et antiraciste qui lutte notamment contre l'islamophobie qui touche les femmes musulmane de Suisse, a constaté une augmentation des violences verbales et physiques ainsi que des discriminations à l'encontre des femmes perçues comme musulmanes, pendant la campagne sur l'initiative « anti burqa » et depuis son adoption. Cette organisation, ainsi que la Grève féministe avaient par ailleurs relevé durant toute la campagne le risque réel d'augmentation des violences islamophobes qui constituent un racisme genré, puisqu'il touche à plus de 70% les personnes de confession musulmane de genre féminin.

Nous invitons le Conseil fédéral à utiliser les bons termes et à ne pas utiliser le terme “femmes voilées” s’il s’agit en réalité de femmes qui portent le voile intégral. En effet, le terme “femmes voilées” désigne communément les femmes qui portent un foulard qui laisse apparaître le visage. En Suisse, des centaines de femmes portent un foulard, alors qu’il n’y aurait qu’entre 20 à 30 femmes qui porteraient un voile intégral. Par ailleurs, c’est le voile intégral qui est aujourd’hui interdit et non le foulard. La confusion entre foulard et voile intégral légitime de manière très concrète des usagers à s’en prendre aux femmes qui portent un simple foulard pour “rendre justice”.

7. CONCLUSION

Les buts de l'initiative sont flous. On ne comprend pas s'il s'agit d'interdire le voile intégral pour des raisons de sécurité ou si c'est pour le “vivre ensemble”. Dans le premier cas, tant le Conseil des droits de l'homme des Nations unies, que la Cour européenne des droits de l'homme ont déjà tranché pour la France en estimant que la France ne connaît pas de risque sécuritaire assez grand pour justifier une interdiction généralisée du voile intégral. Pour le “vivre ensemble”, ce bien juridique n'est pas protégé par le code pénal, et pourtant, le Conseil fédéral propose de sanctionner un non respect dans ce code, par une amende, qui peut en théorie s'élever à CHF 10'000.-, et en espérant que les cantons respectent le principe de proportionnalité, mais sans donner aucune recommandation.

Le Conseil fédéral a ainsi pris la décision de s'éloigner du texte de l'initiative pour inclure le respect des droits fondamentaux, ce qui est tout à fait dans ses prérogatives. Notre ordre juridique doit en effet être uniforme et être aussi peu contradictoire que possible, étant précisé que la volonté des initiants n'est pas décisive à cet égard. Nous déplorons cependant que malgré le nombre élevé d'exceptions citées, les seules exclues soient les femmes musulmanes. Cette exclusion débouche sur deux conséquences :

- une hiérarchie des droits fondamentaux : ceux des femmes musulmanes valant moins que ceux des autres habitant.e.s de ce pays;
- une validation légale du racisme, de l'islamophobie, du sexisme par nos instances supérieures, qui se remarque de manière très concrète dans la vie de tous les jours par une augmentation de la violence psychique, verbale et économique sur les femmes perçues comme musulmanes, à

²³ *Ibid.*

savoir notamment les centaines de femmes qui portent un foulard et les quelques dizaines qui portent un voile intégral.

Les droits fondamentaux des femmes musulmanes doivent également être pris en compte dans l'application de l'article 10a Cst, et il est nécessaire que le Conseil fédéral se positionne pour en terminer avec le cycle de violence.

Avec nos meilleures salutations,



Meriam Mastour pour les Foulards Violets (rédactrices de cette prise de position) et les 51 organisations signataires :

Organisations féministes

1. Grève féministe Morges
2. Grève féministe Genève
3. Collectif Faites des vagues
4. Collectif femmes* Valais
5. Grève féministe Neuchâtel
6. Engageons les murs
7. Grève féministe Fribourg
8. Collectif CABBAK (Collectif Afroféministe Biel Bienne Afrofeministisches Kollektiv)
9. Collectif afroféministe Amani
10. Collectif Vaudois de la Grève féministe
11. Collectif de la Grève féministe de Biel.Bienne
12. Collectif afro-swiss
13. Collectif de la grève féministe de Renens
14. Collectif féministe Riviera
15. Collectif de la grève féministe de l'UNIL
16. Frauenstreikkollektiv Bern

Organisations valorisant l'égalité dans la société et dans les médias

17. Les indépendantes, reconnaître et valoriser le talent, les compétences, le savoir des femmes et des personnes invisibilisées
18. Décadrée, Institut de recherches et de formations et laboratoire d'idées sur l'égalité dans les médias

Partis politiques

19. Solidarité & Écologie à Yverdon
20. SolidaritéS Lausanne
21. Décroissance-alternatives à Vevey
22. Ensemble à Gauche Vaud
23. Jeunes Vert-e-s Suisse
24. Ensemble à Gauche-Résistons
25. Jeunesse solidaire Genève
26. SolidaritéS
27. Jeunesse socialiste vaudoise

Associations de juristes

28. Les Juristes Démocrates Suisses
29. L'association des juristes progressistes – Genève
30. Association des Juristes et étudiant.e.x.s Progressistes de l'Université de Genève (AJP-UNI)
31. Les Juristes Critiques Fribourg
32. Association des juristes engagées (AJE) (Faculté de droit de l'Université de Lausanne)

Collectifs artistiques

33. Association Urgent paradise (Espace d'art à Lausanne)
34. Radio 40

Organisations de lutte contre les inégalités sociales (antiracisme, LGBTIQ+, vie étudiante, migration, justice climatique, etc.)

35. Stopexclusion (Coordination contre l'exclusion et la xénophobie, Genève)
36. Outrage Collectif
37. CUAÉ (Conférence Universitaire des Associations d'Etudiant.e.x.s, association faîtière et syndicat des étudiantes de l'Université de Genève)
38. Collectif Kiboko
39. BDS Genève
40. CRAQ (Collectif Radical d'Action Queer)
41. XR-Lausanne
42. Droit de rester Vaud
43. Migrant solidarity network
44. Groupe santé Genève
45. Association Asile LBGTQI+
46. Grève du Climat Genève
47. Espace Autogéré de Lausanne
48. XR-Fribourg

Organisations de communautés religieuses

49. Young swiss muslim network
50. Fondation DIAC (De l'Individuel Au Collectif)
51. Niya

E-Mail an:

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Bundesamt für Justiz BJ
jonas.amstutz@bj.admin.ch

Zürich, 27. Januar 2022

Stellungnahme zur Vernehmlassung über die Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV): Änderung des Strafgesetzbuches

Sehr geehrte Damen und Herren

GastroSuisse, der grösste gastgewerbliche Arbeitgeberverband für Hotellerie und Restauration mit rund 20'000 Mitgliedern (Hotels, Restaurants, Cafés, Bars etc.) in allen Landesgegenden, organisiert in 26 Kantonalsektionen und vier Fachgruppen, nimmt im Vernehmlassungsverfahren zur Änderung des Strafgesetzbuches für die Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung gerne wie folgt Stellung:

GastroSuisse unterstützt eine praxistaugliche Umsetzung mit Augenmass

GastroSuisse anerkennt, dass der Bundesrat dem Willen der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger hohe Bedeutung beimisst und entsprechend die Anliegen des Initiativkomitees umsetzen will. Dazu gehört ein genereller Gesichtsverhüllungsverbot im öffentlichen Raum mit einigen wenigen Ausnahmen. Wie im erläuternden Bericht zur Vernehmlassung festgehalten wird, ist es schwierig, den öffentlichen Raum rechtlich präzise einzugrenzen. Nichtsdestotrotz sieht die Vernehmlassungsvorlage eine praxistaugliche Lösung vor. **So ist ein Raum eines gastgewerblichen Betriebes, welcher von einer Privatperson für eine bestimmte Dauer exklusiv gebucht wird, vorübergehend nicht mehr Teil des öffentlichen Raumes. GastroSuisse unterstützt, dass in solchen Fällen das Verbot zur Gesichtsverhüllung wegfällt.** Das ermöglicht der Tourismusbranche, Gäste aus dem umsatzstarken Nahen Osten auf solche Optionen aufmerksam zu machen und ihnen ein entsprechendes Angebot bereitzustellen.

GastroSuisse unterstützt die Ausnahme für Zivilluftfahrt

Die Tourismusbranche ist aufgrund der Coronakrise und des starken Schweizer Frankens bereits stark unter Druck. Regulierungen wie dieses Verbot, welche zusätzliche Wettbewerbsnachteile für den Schweizer Tourismus bedeuten, sind in dieser Situation besonders schädlich. Durch das neue Verbot droht sich die Schweiz von muslimisch geprägten Gesellschaften abzuschotten. Gerade aus dem arabischen Raum hat die Schweizer Tourismusbranche vor der Coronakrise starke Zuwächse verzeichnet. Entsprechend ist es bedauerlich, dass die Volksinitiative keine Ausnahme für den Tourismus vorsieht.

Dementsprechend unterstützt GastroSuisse, dass das Gesichtsverhüllungsverbot nicht auf die Zivilluftfahrt angewandt wird. Dadurch wird ein Eingriff in fremde Hoheitsbereiche vermieden. Darüber hinaus ermöglicht die Ausnahme, dass die Touristen auf der Anreise nochmals informiert werden könnten. Der Branchenverband weist darauf hin, dass bei Inkrafttreten der neuen Gesetze eine Informationskampagne gemeinsam mit den Fluggesellschaften, Flughäfen, Reiseveranstaltern und dem öffentlichen Verkehr notwendig sein wird¹. Touristen aus dem Nahen Osten müssen auf die neuen Gesetzgebungen und auf deren Auswirkungen hingewiesen werden.

¹ Beispielsweise SWISS International Air Lines, SBB, ...

Gesichtsverhüllung bei Kundgebungen schützt exponierte gastgewerbliche Betriebe

Viele gastgewerbliche Betriebe befinden sich an exponierter Lage. Sie liegen an gut besuchten Strassen im Stadtzentrum, wo viele Menschen verkehren. Entsprechend werden sie bei Kundgebungen mit gewalttätigem Charakter vergleichsweise oft in Mitleidenschaft gezogen. Betroffen sind insbesondere Terrassen und Aussenplätze von Restaurants sowie Fensterfronten. Das Gastgewerbe wird indirekt von einer Ausdehnung des Versammlungsverbots im Rahmen dieser Vernehmlassung profitieren, da die Gewaltbereitschaft an Demonstrationen abnehmen dürfte. **Der Branchenverband unterstützt eine konsequente Anwendung des Verhüllungsverbots bei Kundgebungen.**

Besten Dank für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse



Casimir Platzer
Präsident GastroSuisse



Daniel Borner
Direktor GastroSuisse



Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia

EJPD
3003 Bern

Per E-Mail:
marc.schinzel@bj.admin.ch

Bern, 07.02.2022/

09.01 CSH/bfb

Vernehmlassungsantwort der KKJPD zur Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV): Änderung des Strafgesetzbuches

Sehr geehrter Herr Bundespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren Mitglieder des Bundesrats
Sehr geehrte Damen und Herren

Die KKJPD bedankt sich, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens angehört zu werden. Sie nimmt zur rubrizierten Vorlage wie folgt Stellung:

1. Vorbemerkungen

Der Vorstand der KKJPD begrüsst, dass der Bund mit der vorliegenden Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuchs eine schweizweit einheitliche Regelung zur Umsetzung des Verhüllungsverbots vorlegt. Die vorgeschlagene Umsetzung mittels eines neuen Übertretungsstrafbestands sowie die systematische Einordnung im zwanzigsten Kapitel des Schweizerischen Strafgesetzbuchs halten wir für sachgerecht. Ebenfalls erachten wir die vorgeschlagene Systematik, wonach das Verhüllungsverbot in Abs. 1 und die Ausnahmen dazu in Abs. 2 geregelt werden, als logisch und somit legislatisch folgerichtig.

2. Zur konkreten Bestimmung des Art. 332a VE StGB

Art. 10a Abs. 1 BV lautet wie folgt: *«Niemand darf sein Gesicht im öffentlichen Raum und an Orten verhüllen, die öffentlich zugänglich sind oder an denen grundsätzlich von jedermann beanspruchbare Dienstleistungen angeboten werden; das Verbot gilt nicht für Sakralstätten.»*

Art. 332a Abs. 1 VE-StGB nimmt den Verfassungstext mit einem abgeänderten Wortlaut auf und spricht nunmehr von *«öffentlichen oder privaten Orten, die der Allgemeinheit zur entgeltlichen oder unentgeltlichen Nutzung offenstehen»*. Das Offenstehen für die entgeltliche oder unentgeltliche Nutzung der Allgemeinheit bezieht sich sowohl auf die öffentlichen wie auch privaten Orte. Dem erläuternden Bericht ist zu entnehmen, dass die in der BV genannten Konstellationen sich zum Teil überlappen würden, wobei die Gemeinsamkeit im Aspekt der Zugänglichkeit für die Allgemeinheit liege, weshalb der Übertretungstatbestand auch entsprechend formuliert wurde. Es besteht indes nach Meinung der

1 / 2

KKJPD keine Notwendigkeit, von der Formulierung der BV abzuweichen und entsprechend zwei möglicherweise nicht genau deckungsgleiche Verbotsumschreibungen im Gesetz zu normieren.

Die Ausnahmen für Gesichtsverhüllungen in Sakralstätten, zum Schutz und zur Wiederherstellung der Gesundheit, zur Gewährleistung der Sicherheit, zum Schutz vor klimatischen Bedingungen und zur Pflege des einheimischen Brauchtums sowie bei künstlerischen und unterhaltenden Darbietungen (Art. 332a Abs. 1 Bst. a-e E-StGB) werden in Art. 10a Abs. 1 und Abs. 3 Satz 2 BV aufgeführt. Die KKJPD begrüsst, dass diese Ausnahmen ausdrücklich in den neuen Übertretungstatbestand aufgenommen werden. In Abs. 2 Bst. c schlagen wir eine Präzisierung vor: Im Gesetzeswortlaut sollte u.E. stehen, dass Gesichtsverhüllungen «zur Gewährleistung der persönlichen Sicherheit» nicht strafbar sind.

Die neue Verfassungsbestimmung zählt die zulässigen Ausnahmen der Gesichtsverhüllung in Art. 10a Abs. 1 (letzter Teilsatz) und Abs. 3 BV ausdrücklich abschliessend auf («[Die Ausnahmen] *umfassen ausschliesslich*»). Obwohl wir die vorgeschlagenen Ausnahmen des Gesichtsverhüllungsverbots bei Auftritten zu Werbezwecken und für die Ausübung der Meinungs- oder Versammlungsfreiheit (Abs. 1 Bst. f und g) politisch begrüssen, stellt sich jedoch die Frage, ob die im Vorentwurf weitergehenden Ausnahmeklauseln verfassungskonform sind.

3. Verbot eine Person zu zwingen, ihr Gesicht aufgrund ihres Geschlechts zu verhüllen (Art. 10a Abs. 2 BV)

Weiter begrüsst die KKJPD, dass zur Umsetzung des Verbots eine Person zu zwingen, ihr Gesicht aufgrund ihres Geschlechts zu verhüllen (Art. 10a Abs. 2 BV), kein zusätzlicher Straftatbestand geschaffen werden soll. Dieses Verbot ist bereits vom Nötigungstatbestand erfasst (Art. 181 StGB). Ein zusätzlicher, wiederholender Straftatbestand wäre eine reine Symbolgesetzgebung, die abzulehnen ist.

Abschliessend danken wir Ihnen bestens für die Aufmerksamkeit, die Sie diesen Ausführungen entgegenbringen, und für die wohlwollende Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse



Fredy Fässler
Präsident KKJPD



Florian Düblin
Generalsekretär KKJPD

Kopie z.K.:

- Justiz- und Polizeidirektorinnen und –direktoren der Kantone
- Sekretariat SRK



Der Präsident

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)

Per E-Mail:
jonas.amstutz@bj.admin.ch

Bern, 2. Februar 2022

Vernehmlassungsantwort der KKPKS zur Umsetzung des Verbots zur Gesichtshüllung (Art. 10a BV): Änderung des Strafgesetzbuches

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wie im erläuternden Bericht zur Vernehmlassungsvorlage vorgebracht wird, war für das Initiativkomitee, neben dem Argument des «vivre ensemble», insbesondere auch die Unterbindung von Vermummungen zwecks anonymer Begehung von Straftaten ein wesentliches Argument der Initiative «Ja zum Verhüllungsverbot». Die Volksinitiative richte sich auch «gegen jene Verhüllung, der kriminelle und zerstörerische Motive zugrunde liegen». Diese Ansicht teilte auch der Bundesrat, ein Gesichtshüllungsverbot könne vor allem im Rahmen von Kundgebungen «zum Schutz der Rechtspflege beitragen».

Art. 10a BV hält «abschliessende» Ausnahmegründe vom Gesichtshüllungsverbot fest, welche im Rahmen der Umsetzung in den VE-StGB ergänzt worden sind. Nach Meinung der KKPKS ist dabei insbesondere der hinzugefügte Art. 332a Abs. 2 Bst. g VE-StGB problematisch.

Art. 332a Abs. 2 Bst. g VE-StGB sieht vor, dass Gesichtshüllungen auch bei Einzelauftritten und Versammlungen im öffentlichen Raum zulässig sein sollen, wenn sie «zur Ausübung der Grundrechte der Meinungsäusserungsfreiheit oder der Versammlungsfreiheit notwendig [sind] oder wenn es sich dabei um eine bildliche Meinungsäusserung handelt, die die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht beeinträchtigt». Gemäss Vernehmlassungsvorlage soll damit eine Balance gefunden werden zwischen dem öffentlichen Interesse an einer Vereitelung anonym begangener Straftaten und ihrer Verfolgung und dem individuellen Anspruch, die Grundrechte der Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit im öffentlichen Raum ohne unverhältnismässige Einschränkungen wahrnehmen zu können.

Nach Meinung der KKPKS wird mit der in der Vernehmlassungsvorlage vorgesehenen Ausnahmeregelung den Zielen der Verhinderung von Gewalttaten und des Schutzes der Rechtspflege nicht genügend Rechnung getragen. Es ist unbestritten und von der Rechtsprechung anerkannt, dass durch das Verbot der Gesichtshüllung die Gewalttätigkeiten bei Demonstrationen verhindert bzw. das



Der Präsident

einer Menschenansammlung inhärente Gefahrenpotential möglichst klein gehalten wird. Weiter ist unbestritten, dass die Tätigkeit der Polizei bei der Ermittlung von Straftätern durch eine Gesichtsverhüllung erheblich erschwert oder sogar verunmöglicht wird (BGE 117 Ia 472 S. 482 f.). Dem Verbot der Gesichtsverhüllung bei Einzelauftritten und Versammlungen im öffentlichen Raum liegt somit ein erhebliches öffentliches Interesse zugrunde, welches auch dementsprechend zu gewichten ist. Die Grundrechtseinschränkungen der Meinungs- und Versammlungsfreiheit sind nach Ansicht der KKPKS demgegenüber von geringerem Gewicht, welchen durch die Ausnahmeregelungen der Bst. a-f des Art. 332a Abs. 2 VE-StGB bereits gebührend Rechnung getragen werden.

Als Fazit kann festgehalten werden, dass nach Ansicht der KKPKS die sehr weit gefasste Ausnahmeregelung (insb. Art. 332a Abs. 2 Bst. g VE-StGB) die Ziele der Verhinderung von Gewalttaten sowie des Schutzes der Rechtspflege aushöhlt. Art. 332a Abs. 2 Bst. g VE-StGB ist demnach zu streichen oder zumindest so einzuschränken, dass das genannte öffentliche Interesse stärker gewichtet wird und dadurch die diesbezüglichen Ziele der Initiative gebührend berücksichtigt werden.

Besten Dank für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Der Präsident


Mark Burkhard, Kdt Polizei Basel-Landschaft

Kopie z.K.:

- Mitglieder der KKPKS
- GS KKJPD

Per E-Mail

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EJPD

z.H. Herrn Jonas Amstutz
jonas.amstutz@bj.admin.ch

Zürich, 17. Januar 2022 | MK

Vernehmlassung zur Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 20. Oktober 2021 hat der Bundesrat einen Vorschlag zur Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung in die Vernehmlassung gegeben. Dazu die nachfolgenden Bemerkungen:

- Sowohl in der Botschaft vom 15. März 2019 (BBl 2019 2913 ff., 2939) als auch im Abstimmungsbüchlein (S. 16) gingen Bundesrat und Parlament ausdrücklich davon aus, dass «der Bund durch die Volksinitiative keine neuen Verfassungskompetenzen [erhält]. Ohne verfassungsmässige Grundlage kann der Bund insbesondere kein Bundesgesetz zu einem allgemeinen Verbot im gesamten öffentlichen Raum erlassen». Dies wussten somit Volk und Stände bei der Annahme der Initiative.

Es kann deshalb nicht angehen, durch eine rechtliche Drehung der Argumentation um 180 Grad den Initianten (und den Kantonen) entgegenzukommen und die insofern verunglückte Initiative durch eine Bundesregelung zu retten. Das Verbot der Gesichtsverhüllung soll und muss primär durch die einzelnen Kantone umgesetzt werden.

- Zum konkreten Umsetzungsvorschlag ist sodann zu bemerken, dass die Initiative als Ausnahmen «ausschliesslich Gründe der Gesundheit, der Sicherheit, der klimatischen Bedingungen und des einheimischen Brauchtums» vorsieht. In der Botschaft (a.a.O., 2934 f.) schreibt der Bundesrat: «Für den Tourismus, politische Veranstaltungen, geschäftliche Aktivitäten oder Werbeaktivitäten (z.B. Verkleidung als

Markenmaskottchen im Rahmen einer Promotionsveranstaltung) sind dagegen keine Ausnahmen vorgesehen.» Von der Möglichkeit weitergehender Ausnahmen war schliesslich auch im Abstimmungsbüchlein nichts zu lesen. Volk und Ständen war damit der rigide Charakter der Initiative bekannt, weshalb das Verbot der Gesichtsverhüllung auch entsprechend umgesetzt werden muss.

Die zahlreichen vom Bundesrat in der Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagenen Ausnahmen (künstlerische und unterhaltende Darbietungen, Strassenkunst, Werbe- und Parteimaskottchen, Halloween etc.) sind auf diesem Hintergrund nicht zu begründen und stellen damit eine Verletzung der verfassungsrechtlichen Vorgaben dar. Insbesondere der Hinweis auf die fehlende Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit genügt nicht, denn wie der Bundesrat selber schon festhielt, geht es beim Verbot der Gesichtsverhüllung gleichermassen auch um die gegenseitige «Begegnung mit offenem Gesicht».

Die Ausnahmen öffnen zudem Missbrauch und Willkür Tür und Tor: Wie etwa könnte diskriminierungsfrei begründet werden, dass z.B. eine Ganzkörperverhüllung an einer Standaktion der SVP (Sünneli-Maskottchen) erlaubt wäre, eine Ganzkörperverhüllung an einer – im Übrigen bewilligten – islamisch-politischen Standaktion hingegen nicht?

In diesem Sinne plädiere ich dafür, die Umsetzung des Verbots der Gesichtsverhüllung den Kantonen zu überlassen. In jedem Fall aber sollte eine Umsetzung nur sehr enge Ausnahmen vorsehen, wie dies der Verfassungsgrundlage entspricht.

Freundliche Grüsse



Marcel Küchler



Die Schweiz verwirklichen.
Réalisons la Suisse.
Realizziamo la Svizzera.
Realisain la Svizra.
Make Switzerland happen.

Adressatin:

Frau Bundesrätin
Karin Keller-Sutter
Vorsteherin des Eidg. Justiz- und
Polizeidepartements

2. Februar 2022

Stellungnahme von Operation Libero

Vernehmlassung 2021/90

Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV): Änderung des StGB

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 20. Oktober 2021 haben Sie die Vernehmlassung zur Umsetzung der Volksinitiative "Ja zum Verhüllungsverbot" (Burka-Initiative) eröffnet.

Operation Libero steht für eine offene und fortschrittliche, liberale und gerechte Gesellschaft, in der sich jeder Mensch frei entfalten kann und gleich an Würde und Rechten ist. Die Bewegung leistet einen Beitrag für den Schutz und die Pflege der rechtsstaatlichen Institutionen. Wir handeln, wenn wir diese gefährdet sehen und streben nach ihrer fortwährenden Verbesserung.

In der vorgeschlagenen Revision des Strafgesetzbuchs zur Umsetzung von Art. 10a BV sieht Operation Libero eine Gefährdung wichtiger Grundlagen unseres Rechtsstaates. Im Rahmen unserer Vision und Mission nehmen wir somit an der Vernehmlassung teil.

Der Gesetzgebungsvorschlag ist nach Ansicht von Operation Libero in mehrerer Hinsicht nicht mit der Bundesverfassung und den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar: **Zum einen fehlt eine Bundeszuständigkeit für den Erlass des Gesetzes. Zum anderen widerspricht der Vorschlag grund- und menschenrechtlichen Garantien und der dazu ergangenen Rechtsprechung.** Von einem Ausführungsgesetz auf Bundesebene sollte daher abgesehen werden. Wird das Projekt dennoch weiterverfolgt, so wären zumindest Anpassungen zur Vereinbarkeit mit den Grund- und Menschenrechten angezeigt.

1. Kantonale Zuständigkeit zum Erlass der Ausführungsgesetzgebung

Der Bundesrat hat vor der Abstimmung vielfach darauf hingewiesen und einlässlich erläutert, dass die Zuständigkeit für den Erlass der Ausführungsgesetzgebung von Art. 10a BV bei den Kantonen liegt. Ein kürzlich in der juristischen Fachzeitschrift «Jusletter» erschienener Beitrag hat diese Beurteilung einer eingehenden wissenschaftlichen Analyse unterzogen und bestätigt.¹ Dass der Bundesrat dennoch eine bundesgesetzliche Konkretisierung vorschlägt, lässt sich nicht rechtfertigen. Die Änderung der Haltung des Bundesrates ist auch demokratiepolitisch abzulehnen, haben doch Volk und Stände den Artikel mit der Information angenommen, dass die Umsetzung in den Kantonen erfolgen würde. Eine Konkretisierung durch die Kantone entspricht überdies dem Umstand, dass die gesetzliche Regelung gemäss Art. 10a BV lokalen Bräuchen Rechnung tragen soll («einheimisches Brauchtum» meint nach dem französischen und italienischen Text «coutumes locales» bzw. «usanze locali»). Schliesslich ist zu beachten, dass der angestossene Gesetzgebungsprozess die Kantone dazu veranlasst, mit der Einleitung der erforderlichen Ausführungsgesetzgebung zuzuwarten. Entgegen den Absichten des Bundesrates verzögert der Umsetzungsvorschlag daher die verfassungskonforme Umsetzung der Initiative und könnte eine Missachtung der in Art. 197 Ziff. 12 BV vorgesehenen Frist zur Folge haben.

Operation Libero fordert daher, das Gesetzgebungsprojekt aufzugeben, und stattdessen die Kantone mit den verfassungsrechtlich vorgesehenen Mitteln bei der Ausarbeitung der erforderlichen Ausführungsgesetze zu unterstützen und zu beaufsichtigen.

2. Grund- und menschenrechtskonforme Umsetzung

Operation Libero begrüsst, dass der vorgeschlagene Gesetzesentwurf verschiedene grundrechtlich geschützte Verhüllungspraktiken teils über den Wortlaut von Art. 10a BV hinausgehend vom Verbot ausnimmt. Dass den Grund- und Menschenrechten der Vorrang gegenüber dem Wortlaut von Art. 10a BV eingeräumt wird, entspricht der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, wonach zumindest die internationalen Menschenrechte (vorbehaltlich einer Kündigung des völkerrechtlichen Vertrags) entgegenstehendem Landesrecht vorgehen. Der Vorrang der Grundrechte der BV lässt sich mit der herausgehobenen Stellung der Grundrechte in der Verfassungsordnung begründen, die mit den spezifischen Konfliktregeln von Art. 36 BV einhergeht.

Der Vorentwurf verfolgt diesen Ansatz allerdings inkonsistent: Gewisse Gesichtsverhüllungen, die keinen besonderen verfassungsrechtlichen Schutz geniessen, werden vom Verbot ausgenommen, während andere Verhüllungen von hoher grundrechtlicher Relevanz nicht ausdrücklich ausgeklammert werden. Im verbleibenden Anwendungsbereich kämen weitere grundrechtliche Probleme hinzu. Folgende Anpassungen erachten wir als angezeigt:

¹ Benedict Vischer, «Wer ist zuständig für die gesetzliche Konkretisierung des Verhüllungsverbots? Art. 10a BV im Kontext der bundesstaatlichen Kompetenzordnung», in: Jusletter, 22. November 2021.

a) Ausnahme zur Gewährleistung der Religionsfreiheit

Der Gesetzesentwurf enthält keine ausdrückliche Ausnahme für Verhüllungen aus religiösen Gründen. Dies entspricht dem Willen der Initiant*innen. Dieser Wille darf aber – wie der Bundesrat richtig festhält – nicht ausschlaggebend sein. Rechtlich (und selbst in unzulässig isolierter Betrachtung von Art. 10a BV) ist nicht zu begründen, dass beispielsweise die im erläuternden Bericht erwähnten Cosplay-Figuren und Verkleidungen im Rahmen von Bachelorparties gegenüber der Gesichtsverhüllung einer muslimischen Frau privilegiert werden. Eine Ausnahme für islamische Gesichtsverhüllungen lässt sich durch eine diskriminierungsfreie Auslegung der Ausnahme einheimischen Brauchtums sogar besser mit dem Wortlaut von Art. 10a BV vereinbaren. Insofern wäre auch denkbar, dass die Vollzugsbehörden religiöse Schleier bei der vorgeschlagenen Regelung dieser Ausnahme zurechnen. Aus Gründen der Rechtssicherheit und -klarheit und zur Gewährleistung einer einheitlichen Praxis ist die Ausnahme im grundrechtlichen zentralen Fall religiöser Schleier aber ausdrücklich auf gesetzlicher Stufe festzuhalten.

Ohne Ausnahme für religiöse Gründe würde das Ausführungsgesetz den Widerspruch des Verhüllungsverbots mit der Religionsfreiheit und dem Diskriminierungsverbot sogar zuspitzen. Aufgrund der weitergehenden Ausnahmen wären islamische Schleier im Alltag nahezu der einzige Anwendungsfall. Eine solche Sonderregelung und die damit verbundene Ungleichbehandlung liessen sich noch weniger begründen.

Das Erfordernis einer Ausnahme für religiös motivierte Schleier ergibt sich auch aus der Rechtsprechung. Während die Vereinbarkeit einer Anwendung des Verbots auf islamische Gesichtsschleier mit der Rechtsprechung des EGMR zumindest fraglich ist (weder die tatsächlichen noch die rechtlichen Umstände entsprechen in allen relevanten Punkten der Lage in Frankreich und Belgien), besteht an der Unvereinbarkeit mit der Praxis des UNO-Menschenrechtsausschusses kein Zweifel. Einige Bemerkungen in der Botschaft zur Volksinitiative werfen die Frage auf, ob der Bundesrat die Autorität der Auslegungen des UNO-Pakts II durch den Ausschuss anerkennt. Völkerrechtlich besteht an der Auslegungsautorität des Gremiums indes kein Zweifel. Es bedürfte zumindest starker rechtlicher Argumente, um von der Auslegung des Vertragsorgans abzuweichen. Solche Argumente sind vorliegend nicht gegeben und werden auch vom Bundesrat nicht behauptet. Ein tieferer Standard der EMRK kann eine Abweichung nicht begründen. Unterschiedliche Schutzniveaus verschiedener Menschenrechtsverträge sind nichts Ungewöhnliches. Entscheidend ist dann der höchste für den Staat verbindliche Schutzstandard. Zu beachten sind überdies die Verpflichtungen der Antirassismus- und Frauenrechtskonvention. Es erscheint uns bedenklich, dass die Erläuterungen zum Vorentwurf das Diskriminierungsverbot nicht einmal erwähnen, obwohl der Menschenrechtsausschuss bereits beim französischen Verhüllungsverbot (das keine ausdrückliche Privilegierung einheimischer Bräuche vorsieht) eine Verletzung von Art. 26 UNO-Pakt II bejaht hat.

Operation Libero fordert daher, dass eine ausdrückliche Ausnahme für religiöse Gesichtsschleier vorgesehen wird.

Formulierungsvorschläge: [Nicht strafbar sind Gesichtsverhüllungen] «aus religiösen Gründen» oder «die ein wesentliches Element der Religionsausübung darstellen» oder «die zur Ausübung der Glaubens-, Wissens- und Religionsfreiheit notwendig sind»

b) Herkunftsneutrale Umformulierung der Ausnahme für "einheimisches Brauchtum"

Die Pflege des einheimischen Brauchtums kann anders als die anderen Ausnahmegründe nicht auf ein übergeordnetes Grundrecht zurückgeführt werden. Im Gegensatz dazu besteht die Gefahr, dass die Auslegung dieser Ausnahme mit dem Grundsatz der Rechtsgleichheit kollidiert – oder dass diese Ausnahme als Präzedenzfall dient, um schwerwiegendere Grundrechtseinschränkungen mit Hinweis auf das übergeordnete Ziel der Pflege des einheimischen Brauchtums zu rechtfertigen. Ausserdem ermöglicht der Wortlaut in der französischen ("coutumes locales") und in der italienischen Version ("usanze locali") eine dynamischere Auslegung als die deutsche Version, weil die ortsüblichen Gepflogenheiten sich im Rahmen einer diskursiven Auseinandersetzung weiterentwickeln können.

Im Vorentwurf wird die von den Initiant*innen vorgesehene Ausnahme für das "einheimische Brauchtum" auf "künstlerische und unterhaltenden Darbietungen" erweitert, was grundsätzlich zu begrüssen ist. Im erläuternden Bericht wird ausserdem darauf hingewiesen, dass der Begriff "einheimisch" auch "Brauchtum, das aus dem Ausland kommt und sich über eine längere Zeit hinweg in der Schweiz fest etabliert und verbreitet hat", einbezieht. Dennoch nimmt die Formulierung vorweg, dass die progressive Aneignung von ausländischen oder innovativen Festlichkeitsformaten strafrechtlich verfolgt wird, solange sie noch nicht als "etabliert" gilt.

Eine restriktive Auslegung des Begriffs des "einheimischen Brauchtums" würde zu einer unzulässigen Diskriminierung aufgrund der persönlichen Herkunft oder persönlicher Attribute (Art. 8 BV) bei der Ausübung der Versammlungsfreiheit (Art. 22 BV) führen. Einerseits ist die Teilnahme an lokal überlieferten festlichen Veranstaltungen oft auf ein Geschlecht, eine Glaubensgemeinschaft oder eine Lebensform beschränkt, oder einzig für Personen mit einer bestimmten Weltanschauung attraktiv. Andererseits dienen die meisten nicht lokal überlieferten verkleideten Veranstaltungen – wie das chinesische Neujahrsfest, Purim oder die Pride – als identitätsstiftende und oft spontan organisierte und besuchte Anlässe für und um ethnische, religiöse und sexuelle Minderheiten. Die in Art. 332a Abs. 2 lit. g VE-StGB erwähnte "Notwendigkeit" lässt sich schwer begründen.

Nicht zuletzt muss darauf hingewiesen werden, dass Fasnachtsumzüge und andere vergleichbare Veranstaltungen auch aus historischer Perspektive als Vehikel für eine zugespitzte Meinungsäusserung dienen. Der Verweis auf die "Pflege des einheimischen Brauchtums" und die fehlende "Notwendigkeit", politische Botschaften im Rahmen dieser Veranstaltung auszutragen, könnte die Behörden dazu führen, dass Träger*innen von unangenehmen Botschaften willkürlich bestraft werden.

Selbst wenn die Gefahr einer sehr restriktiven Auslegung durch Schweizer Polizeibehörden und Gerichte relativ gering ist, weist die Entstehungsgeschichte des Verfassungsartikels und des Umsetzungsentwurfs klar darauf hin, dass der

Rechtsvergleich in diesem Bereich eine wichtige Rolle spielt und spielen wird – und dass in solchen Rechtsvergleichübungen die Analyse kaum über ein Vergleich des grammatikalischen Wortlauts hinausgeht. Die Besprechung des dänischen Falls im erläuternden Bericht beruht sogar auf einer inoffiziellen Übersetzung. Die Übernahme des Begriffs “einheimisches Brauchtum” in Rechtsordnungen mit einem weniger etablierten Minderheitenschutz könnte zu schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen führen. Der Rechtsvergleich kann jedoch auch dazu dienen, die unglückliche Formulierung aus dem Verfassungsartikel in der vorgesehenen Strafnorm mit einer neutraleren Formulierung zu ersetzen, welche das erklärte Ziel der verfassungsharmonisierenden Auslegung besser widerspiegelt.

Operation Libero fordert daher, den Passus “Pflege des einheimischen Brauchtums” zu ersetzen.

Formulierungsvorschläge: [Nicht strafbar sind Gesichtsverhüllungen] «im Rahmen von festlichen Anlässen» [Formulierung entspricht dem belgischen Verhüllungsverbot] oder «aufgrund ortsüblicher Gepflogenheiten» [Formulierung entspricht der französischen und italienischen Version]

c) Vorbehalt weiterer Ausnahmegründe

Obgleich der Vorentwurf die Ausnahmekriterien von Art. 10a BV erweitert, knüpft auch der vorgeschlagene Art. 332a StGB Ausnahmen vorbehaltlos an bestimmte Gründe. Dies widerspricht der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, wonach bei Verhüllungsverboten ausdrücklich Raum für Ausnahmen jenseits der gesetzlichen Kriterien einzuräumen ist. In BGE 117 Ia 472 erwog das Bundesgericht, es sei «unmöglich, im Gesetz im Einzelnen festzulegen, wann eine Ausnahmegewilligung erteilt werden kann» (E. 3e). Diese Rechtsprechung hat das Gericht in seinem Urteil 1C_211/2016, 1C_212/2016 zum Tessiner Verhüllungsverbot bestätigt und festgehalten, dass der nicht abschliessende Charakter der gesetzlichen Ausnahmen aus Gründen der Rechtssicherheit im Gesetz festgehalten werden muss (E. 5.4.5). Diese Rechtsprechung wäre auch bei einer bundesgesetzlichen Umsetzung von Art. 10a BV zu beachten.

Operation Libero fordert daher, dass der nicht abschliessende Charakter der aufgeführten Ausnahmegründe im Gesetz festgehalten wird.

Formulierungsvorschläge: [Nicht strafbar sind Gesichtsverhüllungen] «aus anderen anerkennungswürdigen Gründen» [Formulierung entspricht dem dänischen Verhüllungsverbot] oder «aus einem anderen überwiegenden Interesse» oder «die zur Ausübung anderer Grund- und Menschenrechte notwendig sind»

d) Keine (unmittelbare) strafrechtliche Sanktionierung

In der Botschaft zur Initiative hat der Bundesrat mit Recht darauf hingewiesen, dass Art. 10a BV keine strafrechtliche Sanktionierung von Verstössen gegen das Verbot verlangt und darin einen wichtigen Aspekt für die Möglichkeit einer völkerrechtskonformen Umsetzung erkannt. In der Tat haben sowohl der EGMR als auch der

Menschenrechtsausschuss eine Kriminalisierung der verbotenen Praxis als bedeutende Verschärfung des Menschenrechtseingriffs identifiziert. Die Grund- und Menschenrechte und das Verhältnismässigkeitsprinzip gebieten unter diesen Umständen, von einer Pönalisierung abzusehen und das Verbot verwaltungsrechtlich zu konkretisieren.

Eine verwaltungsrechtliche Umsetzung schliesst nicht aus, anhaltenden Ungehorsam strafrechtlich zu ahnden. Eine Bestrafung käme namentlich im Rahmen des bestehenden Art. 292 StGB (Ungehorsam gegen amtliche Verfügungen) in Betracht. Eine Bestrafung würde so an die vorangehende Feststellung der Rechtswidrigkeit einer Verhüllung im Einzelfall gebunden und würde erst bei anhaltendem Ungehorsam erfolgen.

Diese Lösung würde ein weiteres Problem des Vorentwurfs zwar nicht gänzlich aufheben, aber doch erheblich abmildern: die mangelnde Bestimmtheit der Regelung. Die vorgesehenen Ausnahmen vom Verbot wurden so weit gefasst und müssen so offen bleiben, dass sich der Anwendungsbereich des Verbots für die Rechtsunterworfenen nicht verlässlich absehen lässt. In BGE 117 Ia 472 war das Verbot auf bewilligungspflichtige Anlässe beschränkt. So war gewährleistet, dass der Strafbarkeit die behördliche Klärung vorausgehen kann, ob eine Ausnahme vom Verbot geboten ist. Eine solche Klärung der Rechtslage im konkreten Fall ist auch vorliegend zu fordern, bevor Ungehorsam mit Strafe bedroht wird.

Wird das Verhüllungsverbot trotz all dieser Einwände unmittelbar strafrechtlich bewehrt, so sollte die Strafe auf anhaltenden Ungehorsam beschränkt werden.

Operation Libero fordert, dass von einer neuen Strafnorm abgesehen wird und die Umsetzung verwaltungsrechtlich erfolgt. Eine Strafverfolgung sollte nur im Rahmen von Art. 292 StGB in Betracht kommen. Wird dennoch eine Strafnorm erlassen, so sollte die Bestrafung auf den Wiederholungsfall beschränkt werden.

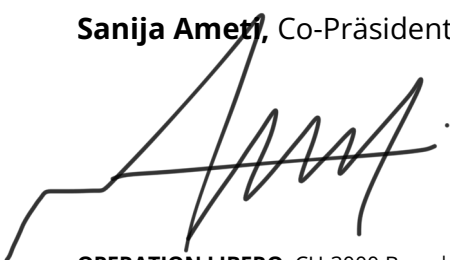
Formulierungsvorschläge: bei (abzulehnender) strafrechtlicher Umsetzung: «Wer trotz gegenteiliger behördlicher Anordnung sein Gesicht...» oder «Wer anhaltend sein Gesicht...» oder «Wer wiederholt sein Gesicht...»

Wir hoffen, mit diesen Ausführungen zu einer rechtmässigen Umsetzung des neuen Verfassungsartikels beizutragen, und danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Bemerkungen.

Herzlichen Dank für Ihr Engagement für unsere liberale Verfassung und eine vielfältige Schweiz mit Zukunft.

Im Namen von Operation Libero

Sanija Amet, Co-Präsidentin



Stefan Manser-Egli, Co-Präsident



Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Bundesamt für Justiz BJ
jonas.amstutz@bj.admin.ch

3. Februar 2022

Stellungnahme des Schweizer Tourismus-Verbandes

Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV): Änderung des Strafgesetzbuches

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 20. Oktober 2021 laden Sie die Kantone, die politischen Parteien, die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete, die gesamtschweizerischen Dachverbände der Wirtschaft und interessierte Kreise ein, an dem Vernehmlassungsverfahren zur Änderung des Strafgesetzbuches teilzunehmen.

Der STV ist die nationale tourismuspolitische Dachorganisation mit rund 500 Mitgliedern, darunter rund 40 schweizerischen Branchen- und Fachverbänden des Tourismus mit insgesamt rund 30'000 touristischen Leistungserbringern. Als Vertreter des viertgrössten Exportbereichs der Schweizer Wirtschaft setzen wir uns für bessere politische Rahmenbedingungen für die Schweizer Tourismuswirtschaft ein und nehmen zur oben erwähnten Vorlage gerne wie folgt Stellung.

Grundsätzliche Einschätzung der Vorlage

In mehreren Regionen der Schweiz – u.a. in Interlaken und dem Berner Oberland, Genf, Luzern und Zürich – gehörten Gäste aus dem arabischen Raum vor der Coronakrise zu einer sehr rasch wachsenden Touristengruppe. Im Zeitraum von 2005 bis 2019 hat sich die Anzahl Logiernächte aus den Golfstaaten von 250'000 auf über 860'000 mehr als verdreifacht. Gerade angesichts der aufgrund von Corona sehr schwierigen Verhältnisse für den hiesigen Tourismussektor, wäre es verheerend, zusätzliche Wettbewerbsnachteile zu kreieren und eine rasche Erholung nach der Pandemie zu erschweren. Nur sehr wenige Frauen unter den arabischen Gästen tragen eine Ganzkörperverhüllung (Burka oder Niqab). Die Tourist*innen aus den Golfstaaten leisten derweil einen positiven Beitrag sowohl zu den Logiernächten als auch zum Umsatz im Detailhandel und diversen touristischen Dienstleistungen und geben überdurchschnittlich hohe Beträge aus. Entsprechend ist es bedauerlich, dass die Volksinitiative keine Ausnahme für den Tourismus vorsieht. Auf der anderen Seite unterstützt der STV die Ausnahmen für die Gastronomie und die Zivilluftfahrt.

PARTNERSCHAFT. POLITIK. QUALITÄT.

Ausnahmeregel für den Tourismus

Der STV anerkennt, dass der Bundesrat dem Willen der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger hohe Bedeutung beimisst und entsprechend die Anliegen des Initiativkomitees umsetzen will. Dazu gehört ein genereller Gesichtsverhüllungsverbot im öffentlichen Raum mit einigen wenigen Ausnahmen. Wie im erläuternden Bericht festgehalten wird, geht es mit dem Verbot aber nicht darum, «der Allgemeinheit, bestimmten Gruppen oder gar einzelnen Personen den Anblick vollverhüllter Personen «zu ersparen»». Auch das Initiativkomitee sieht in der Burka und ähnlichen Gesichtsverhüllungen vor allem ein Integrationshindernis für in der Schweiz lebende muslimische Frauen. Mit dem Verbot soll diesen Frauen eine bessere Integration ermöglicht werden, um das Zusammenleben und das gegenseitige Verständnis der verschiedenen Bevölkerungsgruppen zu fördern. **Das Verbot sollte aber nicht auf die Touristinnen aus dem arabischen Raum abzielen, welche sich für wenige Tage oder Wochen in der Schweiz aufhalten. Der STV fordert aus diesen Gründen, dass für Touristinnen eine Ausnahmeregelung vorgesehen und die Vorlage dementsprechend angepasst wird.**

Der STV unterstützt die Ausnahmen für die Zivilluftfahrt und die Gastronomie

Der STV begrüsst, dass das Gesichtsverhüllungsverbot nicht auf die Zivilluftfahrt angewandt wird. Dadurch wird ein Eingriff in fremde Hoheitsbereiche vermieden. Gesetzten Fall, dass die Ausnahmeregel nicht grundsätzlich auf den Tourismus ausgedehnt wird, können die Touristen auf diese Weise während der Anreise nochmals informiert werden. Der STV weist darauf hin, dass bei Inkrafttreten der neuen Gesetze eine Informationskampagne gemeinsam mit den Fluggesellschaften, Flughäfen, Reiseveranstaltern und dem öffentlichen Verkehr notwendig sein wird. Touristen aus dem Nahen Osten müssen auf die neuen Gesetzgebungen und auf deren Auswirkungen hingewiesen werden.

Weiter wurde für die Gastronomie eine gangbare Lösung gefunden. So ist ein Raum eines gastgewerblichen Betriebes, welcher von einer Privatperson für eine bestimmte Dauer exklusiv gebucht wird, vorübergehend nicht mehr Teil des öffentlichen Raumes.

Der STV unterstützt, dass in solchen Fällen das Verbot zur Gesichtsverhüllung wegfällt. Das ermöglicht dem Tourismussektor, Gäste aus dem umsatzstarken Nahen Osten auf solche Optionen aufmerksam zu machen und ihnen ein entsprechendes Angebot bereitzustellen.

Besten Dank für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Für weitere Fragen stehen Ihnen zur Verfügung:



Philipp Niederberger
Direktor



Samuel Huber
Wissenschaftlicher Mitarbeiter



Schweizerischer Gemeindeverband
Association des Communes Suisses
Associazione dei Comuni Svizzeri
Associazion da las Vischnancas Svizras

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
Bundesamt für Justiz
CH-3003 Bern

Per E-Mail an:
jonas.amstutz@bj.admin.ch

Bern, 26. Januar 2022

Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV): Änderung des Strafgesetzbuches. Stellungnahme des Schweizerischen Gemeindeverbandes.

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 20. Oktober 2021 haben Sie dem Schweizerischen Gemeindeverband (SGV) das oben erwähnte Geschäft zur Stellungnahme unterbreitet. Für die Gelegenheit, uns aus Sicht der Gemeinden äussern zu können, danken wir Ihnen bestens.

Mit der Vorlage soll das am 7. März 2021 von Volk und Ständen gutgeheissene Verhüllungsverbot auf Gesetzesstufe umgesetzt werden. Aus Gründen der Sicherstellung einer einheitlichen Regelung und Umsetzung innert zwei Jahren, sprachen sich die Kantone, namentlich die Konferenz der Kantonalen Polizei- und Justizdirektorinnen und -direktoren (KKJPD), im Vorfeld für eine bundesrechtliche Umsetzung des Verhüllungsverbots (Art. 10a BV) aus.

Unter Berücksichtigung der Haltung der Kantone kann der SGV eine Umsetzung und Regelung des Verhüllungsverbots im Rahmen bestehender Bundeskompetenzen unterstützen. Es ist grundsätzlich zielführend, dass damit auch das Vermummungsverbot zum Schutz der öffentlichen Ordnung an Grossanlässen, namentlich im Zusammenhang mit anonymer Gewalt an Kundgebungen und Sportanlässen, auf die ganze Schweiz ausgedehnt wird. Die vorgeschlagene bundesrätliche Lösung, die Umsetzung von Art. 10a BV mit einer neuen Bestimmung im Strafgesetzbuch zu regeln und auf die Ausarbeitung eines neuen Gesetzes zu verzichten, ist zweckmässig.

Der neue Art. 332a VE-StGB hält fest, dass in der Schweiz an öffentlich zugänglichen Orten niemand sein Gesicht verhüllen darf. Ausnahmen vom Gesichtsverhüllungsverbot sind vorgesehen und werden in Art. 332a Abs. 2 geregelt. Für die Gemeindebehörden ist es zu Identifikationszwecken wichtig, dass eine Person ihr Gesicht zeigt. In der Praxis sind die Gemeinden für den Vollzug vieler bundesrechtlicher Aufgaben in den Bereichen Sicherheit, Migration und Sozialversicherungen zuständig, für die eine visuelle Identifizierung erforderlich ist, so beispielsweise für die Ausstellung der ID und Niederlassungsbewilligungen, AHV- und

IV-Anmeldungen). Entscheidend ist, dass die neue Regelung für alle verständlich und insbesondere für die Vollzugsbehörden in der Praxis auch tatsächlich einfach und ohne grösseren Aufwand umsetzbar ist.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gemeindeverband

Präsident

Direktor



Hannes Germann
Ständerat

Christoph Niederberger

Kopie:

Konferenz der kantonalen Polizei- und Justizdirektorinnen und -direktoren (KKJPD),
Schweizerischer Städteverband (SSV)

Bundesamt für Justiz
Herr
Jonas Amstutz
Bundesrain 20
3003 Bern
jonas.amstutz@bj.admin.ch

Bern, 2. Februar 2022 sgv-KI/ds

Vernehmlassungsantwort: Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV): Änderung des Strafgesetzbuchs

Sehr geehrter Herr Amstutz

Als grösste Dachorganisation der Schweizer Wirtschaft vertritt der Schweizerische Gewerbeverband sgV über 230 Verbände und gegen 500 000 KMU, was einem Anteil von 99.8 Prozent aller Unternehmen in unserem Land entspricht. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich der grösste Dachverband der Schweizer Wirtschaft für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Mit Schreiben vom 20. Oktober 2021 lädt das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement EJPD ein, sich zur Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV) zu äussern. Der Schweizerische Gewerbeverband sgV dankt für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Der Bundesrat schlägt einen Übertretungstatbestand in einem neuen Artikel 332a VE-StGB vor: «Wer sein Gesicht an öffentlichen oder privaten Orten verhüllt, die der Allgemeinheit zur entgeltlichen oder unentgeltlichen Nutzung offenstehen, wird mit Busse bestraft.» Das Verbot soll an Orten gelten, die dem Publikum zugänglich sind. Nicht vom Gesichtsverhüllungsverbot erfasst wird der private Raum, soweit dort keine grundsätzlich von allen beanspruchbaren Dienstleistungen angeboten werden. Unter das Verbot fällt der öffentliche Verkehr, nicht aber privat genutzte Fahrzeuge. Nicht unter das Verbot fallen soll der Zivilluftverkehr, weil er vorwiegend über fremdem oder internationalem Gebiet stattfindet. Artikel 10a BV nennt Ausnahmen vom Gesichtsverhüllungsverbot. Diese nimmt Artikel 332a VE-StGB auf. Sakralstätten werden nicht vom Verbot erfasst. Nicht strafbar sind Gesichtsverhüllungen überdies:

- zum Schutz und zur Wiederherstellung der Gesundheit (z. B. Hygiene- oder andere Masken zum Schutz vor Atemwegserkrankungen);
- zur Gewährleistung der Sicherheit (z. B. im Verkehr oder am Arbeitsplatz);
- zum Schutz vor Witterungseinflüssen (z. B. vor Kälte oder Hitze);
- zur Pflege des einheimischen Brauchtums (z. B. Fasnacht, aber auch neu dazugekommene Bräuche wie Halloween) sowie im Rahmen von künstlerischen und unterhaltenden Darbietungen (z. B. Strassenkunst);
- bei Auftritten zu Werbezwecken.

Gesichtsverhüllungen sollen auch bei Einzelauftritten und Versammlungen im öffentlichen Raum zulässig sein, wenn sie zur Ausübung der Grundrechte der Meinungsäusserungsfreiheit oder der Versammlungsfreiheit notwendig sind oder wenn sie bildliche Meinungsäusserungen sind, die die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht beeinträchtigen.

Der Schweizerische Gewerbeverband unterstützt den Umsetzungsvorschlag.

Der sgV hat im Vorfeld der Abstimmung vom 7. März 2021 keine Parole gefasst. Bedeutende Mitglieder des sgV wie, z. B. HotellerieSuisse, haben sich aus nachvollziehbaren Gründen und besonders mit Blick auf gewisse Tourismusregionen ablehnend zum Vorhaben geäußert.

Im Gegensatz zu den heute differenzierten kantonalen Lösungen schafft eine national einheitliche Umsetzung Rechtssicherheit. Anspruchsvoll dürfte die Umsetzung im Kontext politischer Meinungsäusserungen werden. Gemäss Umsetzungsentwurf sollen Gesichtsverhüllungen auch bei Einzelauftritten und Versammlungen im öffentlichen Raum zulässig sein, wenn sie zur Ausübung der Grundrechte der Meinungsäusserungsfreiheit oder der Versammlungsfreiheit notwendig sind oder wenn es sich dabei um eine bildliche Meinungsäusserung handelt, die die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht beeinträchtigt. Auf der anderen Seite ist die entsprechende Volksinitiative auch vor dem Hintergrund teilnehmender Chaoten am 1. Mai und anderen Demonstrationen lanciert und begründet worden. In der Praxis wird es zu schwierigen Abgrenzungsfällen kommen.

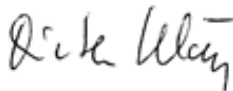
Wir danken für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gewerbeverband sgV



Hans-Ulrich Bigler
Direktor



Dieter Kläy
Ressortleiter



VERNEHMLASSUNG ■ CONSULTATION ■ CONSULTAZIONE

Bundesamt für Justiz
Bundesrain 20
3003 Bern

Zürich, den 25. Januar 2022

Vernehmlassung zur Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV): Änderung des Strafgesetzbuchs

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen dafür, dass Sie uns die Gelegenheit geben, uns zur Vernehmlassung über die Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung zu äussern.

Als Dachverbände der jüdischen Gemeinden der Schweiz bezwecken wir die Wahrung und Förderung der gemeinsamen Interessen der hier ansässigen Jüdinnen und Juden. Zu unseren wichtigsten Anliegen gehören die Wahrung der Religionsfreiheit und des Minderheitenschutzes. Aus diesem Grund haben sich sowohl der SIG, als auch die PLJS gegen das Verhüllungsverbot ausgesprochen und uns auch im Abstimmungskampf engagiert.

Für SIG und PLJS ist es wichtig, dass die Ausübung der Religion durch das Verhüllungsverbot so wenig wie möglich eingeschränkt wird. Wir sind deshalb sehr erfreut, dass in der Liste der Ausnahmen auch «alle Räumlichkeiten, die zur Ausübung einer Religion bestimmt sind» aufgeführt sind. So können wir die Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung vollumfänglich befürworten.

Mit freundlichen Grüssen

Dr. Ralph Lewin
Präsident des SIG

Peter Jossi
Co-Präsident der PLJS



Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundesamt für Justiz BJ
3003 Bern

Per Mail: jonas.amstutz@bj.admin.ch

Bern, 1. Februar 2022

Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV): Änderung des Strafgesetzbuchs Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen bestens für die Gelegenheit, zur Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV) Stellung nehmen zu können. Der Schweizerische Städteverband vertritt die Städte, städtischen Gemeinden und Agglomerationen in der Schweiz und damit gut drei Viertel der Schweizer Bevölkerung. Unsere Antwort basiert auf den Einschätzungen der Konferenz der Städtischen Sicherheitsdirektorinnen und -direktoren KSSD.

Allgemeine Einschätzung

Der Städteverband und die KSSD hatten in ihren Stellungnahmen 2018 zum damaligen Vorentwurf zum Bundesgesetz über das Gesichtsverhüllungsverbot zum Ausdruck gebracht, dass sie die ablehnende Haltung des Bundesrats zur Volksinitiative teilen. Ein generelles Verbot von Gesichtsverhüllungen trägt kaum zum Schutz der öffentlichen Ordnung bei.

Nach Annahme der Volksinitiative erachten wir einhergehend mit der KKJPD eine national einheitliche Lösung für den einzig gangbaren Weg, um ein föderalistisches Flickwerk vermeiden zu können. Aus föderalistischer Sicht wäre zwar eine Umsetzung der Initiative auf dem Weg eines interkantonalen Konkordats sinnvoll gewesen. Die vorgeschlagene bundesrechtliche Lösung ermöglicht es aber, die Umsetzungsfrist einzuhalten. Auch ist aus Sicht des Städteverbandes die Aufnahme eines neuen Übertretungstatbestandes im Strafgesetzbuch grundsätzlich vertretbar.

Konkrete Anliegen

Gleichwohl erlauben wir uns, auf nachfolgende Punkte und absehbare Schwierigkeiten beim Vollzug hinzuweisen.



Art. 332a Abs. 1 VE-StGB nimmt den Verfassungstext mit einem abgeänderten Wortbestand auf und spricht nunmehr von "öffentlichen oder privaten Orten, die der Allgemeinheit zur entgeltlichen oder unentgeltlichen Nutzung offenstehen". Dem erläuternden Bericht ist zu entnehmen, dass die in der Bundesverfassung genannten Konstellationen sich zum Teil überlappen würden, wobei die Gemeinsamkeit im Aspekt der Zugänglichkeit für die Allgemeinheit liege, weshalb der Übertretungstatbestand auch entsprechend formuliert wurde. Aus unserer Sicht ist die Notwendigkeit zu hinterfragen, von der Formulierung der BV abzuweichen und damit zwei möglicherweise nicht genau deckungsgleiche Verbote abzufassen.

Das Strafrecht wird vom Legalitätsprinzip beherrscht. Nach dem Grundsatz *nulla crimen, nulla poena, sine lege* (Art. 1 StGB) darf eine Strafe nur wegen einer Tat verhängt werden, die das Gesetz ausdrücklich unter Strafe stellt. Sodann müssen zum Schutz vor Willkür die «Merkmale strafbaren Verhaltens und dessen Folgen im Zeitpunkt seiner Ausführung bestimmt und für jedermann klar erkennbar gewesen sein» (siehe zum Bestimmtheitsgebot statt vieler: BGE 112 Ia 113).

Vor diesem Hintergrund stellt der vorliegende Entwurf kaum eine für die Praxis taugliche und justiziable Strafnorm dar. Hierfür sind die umfangreichen Ausnahmesituationen, in welchen eine Person ihr Gesicht straffrei verhüllen darf, zu weit und unpräzise formuliert oder nicht an objektiv überprüfbare Kriterien und Voraussetzungen geknüpft. Wir sehen diverse Auslegungs- und Abgrenzungsschwierigkeiten.

So darf zum Beispiel nach Art. 332a Abs. 2 Bst. d VE-StGB jede Person nach ihrem eigenen, subjektiven Empfinden zum Schutz vor jeglichen klimatischen Bedingungen (Kälte, Hitze, Regen, Wind etc.) oder zum Schutz der Gesundheit (Schutz vor Atemwegserkrankungen, Allergien, Luftschadstoffe etc.) ihr Gesicht verhüllen, ohne sich dabei auf objektive Kriterien, wie das Vorliegen einer klimatischen Extremsituation oder ein ärztliches Attest, berufen zu müssen. Die Verletzung der vorgeschlagenen Strafnorm dürfte sich kaum je rechtsgenügend beweisen und sanktionieren lassen. Bei Art. 332a Abs. 2 Bst. e VE-StGB wird die schwierige Frage zu klären sein, ab wann ein Ritus als Brauchtum qualifiziert wird und erst recht, ab wann als einheimisch. Ähnliches gilt für die unterhaltenden Darbietungen.

Aus Sicht des Städteverbandes wird das Vorliegen einer straffbefreienden Ausnahmesituation von den Untersuchungs- und Gerichtsbehörden anhand objektiver Kriterien und mit verhältnismässigem Aufwand kaum rechtssicher abgeklärt und beurteilt werden können. Besondere Probleme für den Vollzug dürfte die Formulierung der Ausnahmen für Einzelauftritte und Versammlungen im öffentlichen Raum nach Art. 332a Abs. 2 Bst. g VE-StGB stellen. Kantonale Vermummungsverbote werden hinfällig, sofern sie im Widerspruch zur Bundesregelung stehen (vgl. Erläuternder Bericht S. 24). Wir beantragen, hier eine andere Lösung zu prüfen, die ebenfalls sicherstellt, dass das allgemeine Interesse an einem Gesichtsverhüllungsverbot im öffentlichen Raum die Wahrnehmung der Grundrechte der Meinungsäusserungsfreiheit und der Versammlungsfreiheit nicht praktisch verunmöglicht oder in unverhältnismässiger Weise einschränkt. Eine solche Lösung kann sich in pragmatischer Weise an bestehende Vermummungsverbote wie etwa im Kanton Zürich (§ 10 Straf- und Justizvollzugsgesetz, LS 331) oder im Kanton Bern (Art. 20 Gesetz über das kantonale Strafrecht; BSG 311.1) anlehnen. Konkret schlagen wir vor:



Nicht strafbar sind Gesichtsverhüllungen:

...

- g. ~~bei Einzelauftritten und Versammlungen im öffentlichen Raum, wenn die Gesichtsverhüllung zur Ausübung der Grundrechte der Meinungsäusserungsfreiheit oder der Versammlungsfreiheit notwendig ist oder wenn es sich dabei um eine bildliche Meinungsäusserung handelt, die die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht beeinträchtigt.~~

bei bewilligungspflichtigen Versammlungen, Demonstrationen und sonstigen Menschenansammlungen auf öffentlichem Grund mit Bewilligung der zuständigen Behörde.

Anträge

Wir beantragen deshalb:

- ▶ **Noch einmal zu prüfen, ob es in Art. 332a Abs. 1 VE-StGB zielführend ist, von der Formulierung im Verfassungstext abzuweichen.**
- ▶ **Generell Ausnahmesituationen, in welchen eine Person ihr Gesicht straffrei verhüllen darf, stärker zu präzisieren und an objektiv überprüfbare Kriterien und Voraussetzungen zu knüpfen.**
- ▶ **Alternative Formulierung der Ausnahmen für Einzelauftritte und Versammlungen im öffentlichen Raum nach Art. 332a Abs. 2 Bst. g VE-StGB zu prüfen (gemäss obengenanntem Vorschlag).**

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen. Für weitere Fragen steht Ihnen gerne Franziska Ehrler, Leiterin Sozial- und Gesellschaftspolitik (franziska.ehrler@staedteverband.ch) zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Städteverband
Präsident

Kurt Fluri, Nationalrat

Direktor

Martin Flügel

Kopie Schweizerischer Gemeindeverband